



10 años de Aula

Una ciudadanía para construir un mundo más justo

Aula de Solidaridad



## Introducción

Cuando hace 10 años fundamos el Aula de Solidaridad, pues aunque parezca mentira ha pasado una década, resultó estimulante el que gente curtida en mil batallas personales, profesionales y sociales, cayesen en la cuenta de que "algo" en sus vidas empezaba con su andadura en el Aula.

Miramos ahora con ternura cómo esas personas se sentaron humildemente en "el pupitre" y abrieron su corazón y su cerebro "como platos" ante la magnitud de lo que se les presentaba, ante la dificultad de los problemas pero también ante la lucidez de los diagnósticos que muchos "sabios" nos hicieron.

Y seguimos en clase, por supuesto, pero ¡cuántas nuevas actividades extraescolares se nos ofrecieron y con qué entusiasmo y seriedad muchos "aulistas" se pusieron a trabajar!

Cómo no recordar aquí el compromiso con la Cooperación al Desarrollo, que devino en la creación de Energía sin Fronteras o el compromiso con la justicia y sostenibilidad social y medioambiental de los entonces grupos de medioambiente, consumo responsable y lucha contra las pobrezas (ipobrezas!, como nos gusta siempre recalcar).

Tampoco podemos olvidar la creación, con Nacho Pérez Arriaga a la cabeza, de la Cátedra BP de Energía y Sostenibilidad - Comillas, o del GREDS (Grupo de Reflexión sobre Energía y Desarrollo Sostenible).

En estos años, cuántos también entre los "aulistas" se lanzaron en su vida personal o profesional a actividades solidarias, responsables, en campos de actividad social donde podían aportar pasión y fraternidad pero también sólidos conocimientos y rigor.

¡Activarse, vencer la pasividad para luchar contra las pobrezas de nuestro mundo!  
10 años siendo pequeños, sintiéndonos a veces todavía más pequeños, pero siempre juntos, conectados a través de ese "alma del Aula" que nos ha mantenido unidos en nuestros afanes dentro y fuera de la misma.

Y las reuniones de los viernes o de los jueves, con estupendos ponentes y un público que nunca defrauda, en debates llenos de sentido común, conocimiento y rigor intelectual, también pasión y, siempre, respeto.

Pero no sólo trabajo y formación, también los encuentros entre amigos, "los bocatas y las cañitas" y las cenas en las que celebrábamos cosas importantes, como la última en la que festejamos estos 10 años de andadura común, o en las que no celebramos cosas importantes sino muy importantes, como disfrutar con los amigos relajadamente, contando, contándonos...

Esos 10 años en los que queremos, como hicimos ya en nuestro primer lustro, dejar por escrito algo del conocimiento y las actividades que hemos generado y disfrutado. Conocimiento, por otra parte, que siempre hemos buscado que fuese compartido y a disposición de cualquiera a través de la Web del Aula, nuestro modesto vehículo para uno de nuestros objetivos más preciados: la difusión de todo lo aprendido, desaprendido o reflexionado.

Una pequeña conmemoración que queremos sea de todos y en la que todos podamos participar: la Junta, los más cercanos, los menos cercanos, los que se alejaron y por qué no, los que aún no nos conocen.

Y esta publicación pretende, en este sentido, recoger de forma más sintética lo que hasta aquí hemos reflexionado y trabajado; y hacerlo en clave positiva en un mundo tan complicado y con tantas injusticias estructurales. Una mirada combativa, esperanzada, sobre temas que superan casi siempre al individuo o a los grupos (pero que no pueden quedar fuera del esfuerzo por encontrar soluciones), para tener que ser enfrentados por toda la comunidad política mundial, por toda la sociedad en su conjunto.

No es fácil, sin embargo, mantenerse positivo y optimista ante tanta catástrofe personal, grupal, de países enteros y también global, pero nos proponemos encontrar resquicios, soluciones posibles, voluntades a ganar, responsabilidades a compartir. En definitiva, hoy como hace 10 años nos proponemos, a través del conocimiento y la reflexión, afrontar el desafío de sacudir indiferencias y activar conciencias.

La estructura de la publicación trata, en definitiva, de responder al objetivo primordial del Aula: la lucha contra las pobrezas, desde algunos de los múltiples campos en los que trabajamos:

**ENERGÍA: Desarrollo de un modelo energético** más eficiente, descentralizado, y basado en las energías renovables. Es necesario desarrollar los incentivos regulatorios necesarios para llevar a cabo una "revolución energética", basada en un nuevo paradigma producción-consumo de energía, donde la eficiencia y las energías renovables jueguen un papel fundamental.

**INSTITUCIONES MULTILATERALES: gobernanza global** y replanteamiento de las instituciones multilaterales para abordar los nuevos riesgos y problemas globales: pobreza, inseguridad, cambio climático, acceso al agua, etc. Refundación de las instituciones de Breton Woods (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional)... teniendo en cuenta los nuevos equilibrios mundiales (Rusia, Brasil, China, India, etc.), con adaptación de valores.

**ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES JUSTOS:** Eliminación de barreras a la exportación de los países menos desarrollados y consideración de las peculiaridades de la política agraria de cada país a la hora de desarrollar acuerdos. Acuerdos no discriminatorios que contribuyan, de hecho, a la eliminación de la pobreza y la desigualdad; replanteamientos de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC); mantenimientos de los acuerdos multilaterales frente a negociaciones desiguales entre países ricos y pobres.

**NUEVOS MODELOS DE EMPRESA:** negocios en la base de la pirámide, la empresa social, la RSE estratégica... ¿Llegarán a ser las empresas un actor clave en el desarrollo de los países más empobrecidos?

**UNA NUEVA CIUDADANÍA PARA TRABAJAR POR UN MUNDO MÁS JUSTO Y PARA ERRADICAR LA POBREZA:** ciudadanos, consumidores, votantes... nuevas formas de activismo social, de ejercer una solidaridad activa y comprometida.



## Capítulo 1.

### **ENERGÍA: DESARROLLO DE UN NUEVO MODELO ENERGÉTICO MÁS EFICIENTE, DESCENTRALIZADO, Y BASADO EN LAS ENERGÍAS RENOVABLES**

Ignacio Pérez-Arriaga, Alberto Carbajo, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Gonzalo Sáenz de Miera, Álvaro López-Peña

#### **Presentación**

El Aula de Solidaridad lleva desde sus inicios, a través de lo que fue el Grupo de Energía y Medio Ambiente, reflexionando sobre el modelo energético mundial y sus implicaciones sobre el medio ambiente y la pobreza. Ya en una de las primeras declaraciones del Aula, en junio de 2000, se identificaron grandes problemas íntimamente relacionados con el actual modelo energético, como son el cambio climático, la contaminación química, la asimetría en el consumo, y la falta de garantía de suministro a largo plazo. Estos debates preliminares se fueron concretando y dieron posteriormente lugar al Grupo de Reflexión sobre Energía y Desarrollo Sostenible (GREDS), a la creación de la Fundación Energía Sin Fronteras y marcaron la orientación de la Cátedra BP de Desarrollo Sostenible. Cada una de estas iniciativas continuó, desde perspectivas complementarias, con las reflexiones acerca de las implicaciones del modelo energético mundial.

En la publicación del quinto aniversario del Aula, integrando dichas reflexiones, se identificaron ya líneas de pensamiento sobre el modelo energético mundial: reconocimiento de la insostenibilidad actual del mismo, constatación de la gravedad del problema de la falta de acceso de un tercio de la Humanidad a formas modernas de energía y reconocimiento de la urgencia del problema. Igualmente, en dicha publicación se plantearon cinco líneas concretas de actuación que, veremos, mantienen su vigencia a día de hoy.

En estos cinco años se han confirmado algunas de las preocupantes tendencias que ya se entreveían entonces:

- la tendencia de gran crecimiento del consumo energético mundial, en concreto proveniente de los grandes países en desarrollo aunque también en países desarrollados donde se derrocha tanta energía,
- su abastecimiento con fuentes fósiles de carácter no renovable y grandes emisoras de gases de efecto invernadero,
- el continuado desequilibrio en el acceso a las fuentes modernas de energía y, más recientemente,
- los problemas derivados de la crisis económica, entre ellos la falta de necesarias inversiones en el sector energético.

El Grupo de Energía y Medio Ambiente del Aula se ha ido adaptando a los acontecimientos anteriormente enunciados. Así, las iniciativas que surgieron de aquel Grupo, han seguido y ampliado sus actividades:

La Fundación Energía Sin Fronteras continúa su misión de facilitar el acceso a las formas modernas de energía a las poblaciones menos favorecidas, habiendo comenzado recientemente a actuar también en el campo del agua. Se ha convertido en referente en temas de electrificación rural, tanto a nivel técnico como regulatorio, se está empezando a fraguar una reputación en el mundo de la provisión de agua potable, y está empezando a investigar sobre otros aspectos relevantes, como por ejemplo el papel que la Responsabilidad Social Empresarial de las compañías

energéticas puede jugar para facilitar el acceso de los menos favorecidos a la energía moderna. En este sentido está colaborando con el Grupo de RSE del Aula y con el Grupo de Investigación de Organizaciones Sostenibles de la UPM analizando el papel a jugar por las compañías eléctricas españolas en Latinoamérica para la electrificación de zonas rurales aisladas en Latinoamérica y la colaboración público privada en la cooperación para el desarrollo.

La Cátedra BP de Desarrollo Sostenible se ha focalizado aún más en el mundo de la energía, de ahí su reciente cambio de nombre a Cátedra BP de Energía y Sostenibilidad, y ha profundizado en sus actividades de investigación (actualmente se realizan en ella dos tesis doctorales, en el ámbito de la evaluación de políticas energéticas sostenibles), diagnóstico (publicación periódica del Observatorio de Energía y Sostenibilidad en España), discusión a nivel de expertos internacionales (realización anual del Foro de Energía y Desarrollo Sostenible) y divulgación.

El Grupo de Reflexión en Energía y Desarrollo Sostenible (GREDS) se ha abierto para convertirse en foro de transferencia de conocimiento hacia la sociedad en general, siendo muy significativa su apertura a la comunidad universitaria. Como consecuencia de ello ha surgido un grupo más cerrado de expertos, el Grupo de Trabajo sobre Políticas Energéticas Sostenibles (GTPES), cuya misión es crear y difundir opinión en dicho ámbito.

En el marco del décimo aniversario del Aula, en Enero de 2009, se organizó la Jornada sobre Crisis Económica Actual, en la cual se trató, entre otros, el problema de la sostenibilidad del modelo energético mundial y la crisis como oportunidad para reconducir la situación. De aquello se reflejan aquí algunas reflexiones interesantes:

Domingo Jiménez Beltrán, ex-director de la Agencia Europea de Medio Ambiente:  
"La crisis se veía venir desde hace mucho tiempo (...) no se hizo nada por el cortoplacismo y el reduccionismo imperante, (...) pero ya no nos podemos permitir más contradicciones entre el corto y el medio-largo plazo (...) hace falta visión y sentido de la dirección, proyectos que den satisfacción al presente proyectándose hacia el futuro, (...) democracia prospectiva (...) que ya se practica en los países nórdicos (...) hay que hacer que los niveles de consumo se contraigan y converjan, es decir, reducirlos e igualarlos entre los diversos países (solidaridad) (...) aunque no hubiera cambio climático habría que cambiar el modelo energético (...) el modo en que se organizan los mercados es una decisión estratégica. El reto es cómo diseñar el mercado para que sea sostenible (gobernabilidad)".

Heikki Willstedt, entonces responsable de energía de WWF España. "¿Es posible desacoplar crecimiento económico de crecimiento en consumo energético? (...) Tenemos un cuádruple reto: crecimiento económico (¿quién tiene que crecer?), crecimiento en el consumo (usando medios más renovables), huella ecológica (impactar en la naturaleza menos que su capacidad de regeneración) y calentamiento global (mantenernos por debajo del incremento medio de 2°C) (...) hay "muchas verdades incómodas", como que no se podrán tener tres coches por familia, que si se invierte en infraestructuras no sostenibles hipotecamos el futuro, que las 22 millones de viviendas que hay en España son un tremendo exceso. Surge una pregunta: ¿aceptaríamos vivir en una sociedad estilo sociedad occidental años 70? (...) nuestras acciones de corto plazo no pueden por más tiempo ir en contra del largo plazo".

Una vez dejado claro el marco en el que se engloba la presente reflexión sobre nuestro modelo energético actual, se procede a la exposición de la misma.

### **La falta de sostenibilidad de nuestro modelo energético**

Cualquier debate sensato actual sobre el modelo energético debe partir de estas dos premisas:

La ciencia muestra que es imprescindible evolucionar en las próximas décadas hacia una economía muy baja en carbono para eludir importantes riesgos, fundamentalmente de carácter medioambiental<sup>i</sup>. El esfuerzo a realizar es enorme pues, de acuerdo con la Agencia Internacional de la Energía, para 2050 habría que reducir las emisiones totales de gases de efecto invernadero (GEI) a la quinta parte de su valor actual para poder limitar el incremento medio de la temperatura al entorno de los 2°C y reducir el riesgo de que las consecuencias sean catastróficas.

Se quiere mantener una calidad de suministro de servicios energéticos aceptable y a precios asequibles en los países industrializados, alcanzar unos niveles comparables en los países en desarrollo y proporcionar acceso universal a formas modernas de energía, lo que afectaría positivamente al desarrollo de los más desfavorecidos.

La falta de sostenibilidad – social, económica y medioambiental – del actual modelo energético es uno de los problemas más acuciantes de nuestro tiempo. El modelo energético está inserto en todos los ámbitos de la actividad económica y es uno de los elementos fundamentales en la lucha contra la pobreza y en la consecución de un modelo social sostenible.

Para abordar un problema tan enormemente complejo como el de reconducir el modelo energético a una senda de sostenibilidad, hay que equiparse con los mejores argumentos económicos para diseñar mercados que funcionen, incentivar la eficiencia de las actividades que son monopolios naturales, fomentar la innovación, defender los bienes comunes o repartir equitativamente las cargas que resulten. Pero también es cierto que la economía, y en particular el uso de mecanismos de mercado, tienen limitaciones que solamente pueden ser superadas mediante la regulación al tomar en consideración aspectos más amplios, sociales, éticos y políticos.

Una reflexión sobre este tema debe siempre tomar en consideración los principales factores que definen la actual encrucijada energética:

En las próximas dos décadas el sector energético, y el eléctrico en particular, necesitará enormes volúmenes de inversión<sup>ii</sup>, que mayoritariamente habrá de abordar el sector privado, con un tiempo largo de maduración, y altas posibilidades de obsolescencia o desadaptación tecnológica, por lo que las decisiones de hoy tendrán peso durante mucho tiempo. Es crítico por tanto crear las condiciones para que esas inversiones tengan lugar, utilicen tecnologías adecuadas y compatibles con la sostenibilidad del modelo (con el mejor conocimiento hoy disponible) y tengan un coste asequible para los consumidores.

El escenario continuista (“business as usual”) consiste en un crecimiento sostenido de la demanda de energía, todavía acoplado en exceso al crecimiento económico, y con un escaso nivel de utilización del potencial existente en ahorro y eficiencia energética. Los combustibles fósiles suministran actualmente el 80% del consumo de energía primaria en el mundo. Y el 65% de las emisiones de GEI tienen origen energético.

La creciente dependencia de las importaciones de recursos energéticos fósiles, cuyo origen está muy concentrado en un número escaso de países, amenaza la seguridad de suministro energético de los países de la Unión Europea, entre otros. Por otro lado, a medio plazo es previsible el agotamiento del suministro de petróleo – y más tarde de gas natural – a precios asequibles.

Cerca de 2000 millones de personas, la mayor parte en zonas rurales de los países menos desarrollados, no tienen acceso a servicios energéticos modernos, lo que constituye un impedimento fundamental para su progreso. Por otro lado, su incorporación – y la de otro tercio de la humanidad cuyo suministro energético es muy precario – a un modelo de consumo que se asemeje al de los países desarrollados, agravaría considerablemente los problemas que se acaban de exponer. Y, desde la óptica de la ética y la justicia, dichos países tienen derecho a dicha incorporación.

No existe un marco institucional adecuado para tratar adecuadamente el nivel de complejidad asociado al cambio climático, teniendo en cuenta la relevancia de sus previsible impactos y de sus múltiples y fuertes interacciones con otros aspectos económicos, sociales y medioambientales, así como por sus implicaciones políticas.

A la hora de analizar la sostenibilidad del sector energético global y sus perspectivas futuras es necesario tener en cuenta la tendencia a la electrificación del sector energético puesta de manifiesto en gran parte de los análisis prospectivos. Una de las razones por la que los análisis prospectivos muestran una tendencia a la electrificación de la economía es por las ventajas que ofrece un creciente peso de la electricidad en el *mix* energético en términos de eficiencia energética y descarbonización (especialmente en sectores como el transporte, con el vehículo eléctrico, o en el ámbito de la climatización, con la progresiva introducción de las bombas de calor eléctricas). Por ello, y porque en el sector eléctrico se concentran la mayoría de los miembros del Aula que han elaborado este documento, las reflexiones que siguen se centran principalmente en el sector eléctrico. En cualquier caso, gran parte de las reflexiones acerca de este sector se pueden extender a otros sectores energéticos.

### **El nudo del asunto**

La clave para ir a una economía global baja en carbono es la tecnología. Es importante reflexionar en cómo conseguir las condiciones para que se produzca la necesaria transformación tecnológica, impulsando los necesarios procesos de innovación para poner a punto las nuevas tecnologías limpias, para después producirlas y desplegarlas en cantidad suficiente para cambiar verdaderamente el modelo energético.

Los mecanismos de mercado son instrumentos muy potentes para conseguir objetivos de innovación tecnológica de carácter energético y en su caso, medioambiental. Así, un precio global del carbono ayudaría a resolver el problema de la equidad en lo que se refiere al impacto del futuro régimen del clima sobre la competitividad de los países.

Mientras sea posible aplicar mecanismos de mercado deben ser la opción preferida. Lo que no significa que deban ser la opción prioritaria para todos los países, ya que la situación de unos y otros es, en general, muy distinta, aún entre los países desarrollados.

Sin embargo, los mecanismos de mercado, a pesar de su utilidad en la asignación eficiente de recursos y en ligar distintos sistemas energéticos por medio de

transacciones comerciales, puede que no produzcan señales económicas – precios – lo suficientemente fuertes como para ocasionar los cambios que se necesitan en la estructura tecnológica y en los patrones de conducta de los consumidores. Esto es lo que ocurrirá mientras no se impongan objetivos de reducción de emisiones consecuentes con la verdadera magnitud del problema, cuesten lo que cuesten. Y éste es uno de los motivos de que se les tenga que suplementar con instrumentos regulatorios adicionales. El otro gran motivo es que los instrumentos de mercado no son adecuados para las actividades energéticas que tienen características de monopolio natural, como es el caso de las infraestructuras de red, ya sean de gas o eléctricas.

Prácticamente todas las nuevas tecnologías de generación limpias necesitan un apoyo regulatorio específico para que su desarrollo industrial masivo sea viable por motivos conocidos y debidamente justificados: la actual incapacidad de los precios de la electricidad para internalizar todos los costes, en especial los de carácter medioambiental y los del agotamiento de los recursos fósiles limitados. Todas las tecnologías renovables, cada cual con sus diversos costes y niveles de madurez tecnológica, necesitan en general apoyos económicos para atraer inversión privada. En una situación semejante, pero todavía a falta de demostración de viabilidad industrial, se encuentra el secuestro y almacenamiento de CO<sub>2</sub> en plantas de combustibles fósiles y las nuevas plantas nucleares de tercera y cuarta generación.

Será necesario un apoyo regulatorio generalizado, mientras el precio del CO<sub>2</sub> (esto es, el nivel de exigencia de los objetivos a cumplir de reducción de emisiones de GEI, ya sean obligatorios o voluntarios) no alcance el nivel necesario y los costes de las tecnologías limpias no sean competitivos. Lo anterior es también aplicable a otros sectores energéticos, de forma que se necesitarán mecanismos y políticas públicas específicas, de ámbito nacional o regional, de apoyo a las tecnologías más prometedoras bajas en carbono, sin que ello signifique necesariamente escoger prematuramente ninguna de estas tecnologías. También serán necesarios incentivos para la eficiencia energética en sectores difusos clave, como el transporte y la edificación.

Por último, el marco regulatorio con que nos dotemos permitirá la transferencia de tecnología apropiada y financiación adecuada a los países en vías de desarrollo, procedente de los países desarrollados, para llevar a cabo su desarrollo con un modelo energético que se aproxime más a los principios generales indicados.

Así que, en definitiva, la clave de este asunto es que se necesita un adecuado marco regulatorio para promover las tecnologías de generación limpias, la transferencia tecnológica y la cultura del ahorro. Y esta afirmación da paso a dos grandes temas: primero, cómo saber qué se quiere promover o a dónde se quiere llegar. Y segundo, cómo deben diseñarse los instrumentos regulatorios adecuados para conseguir los objetivos que se establezcan, dejando en lo posible que los mercados cumplan su función.

A continuación se describen brevemente las principales soluciones existentes ante los problemas planteados para, a continuación, comentar sobre algunos de los grandes temas que requieren una atención regulatoria específica para avanzar en la consecución de un modelo energético sostenible.

## Soluciones ante los retos planteados

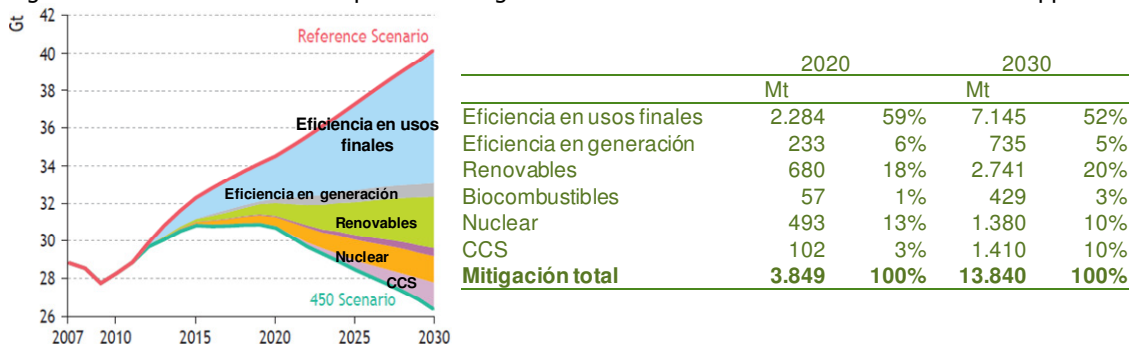
Las soluciones al modelo energético pasan por reducir la dependencia de la economía de los combustibles fósiles y las emisiones de GEI. Para ello existen fundamentalmente dos grandes bloques de medidas: de demanda y de oferta. Las primeras consisten en actuaciones encaminadas a mejorar el ahorro y la eficiencia energética, fundamentalmente en los usos finales – reduciendo el consumo energético en iluminación, calefacción y refrigeración, en los desplazamientos, etc.- Las medidas de oferta suponen la creciente implantación de tecnologías que permitan la descarbonización del mix energético, siendo predominantes las actuaciones encaminadas a fomentar las energías renovables, la energía nuclear y la captura y almacenamiento de CO<sub>2</sub> (comúnmente se hace referencia a CAC, en sus siglas en español, y CCS, en sus siglas en inglés).

Figura 1. Principales soluciones al modelo energético actual y consecuencias derivadas.



En todos los análisis de prospectiva energética internacionales, la eficiencia energética se considera la principal medida para afrontar los retos del modelo energético. De hecho, la AIE estima que alrededor del 60% de la reducción de emisiones de GEI necesaria en el horizonte 2020 para alcanzar el escenario 450 ppm<sup>iii</sup> proviene de las medidas de eficiencia en usos finales. Dicho escenario, es el que contempla como necesario para limitar el incremento de la temperatura a 2 °C, suponiendo el desarrollo de políticas de mitigación de emisiones muy ambiciosas y el establecimiento a nivel global de objetivos de reducción de emisiones en línea con las recomendaciones del IPCC.

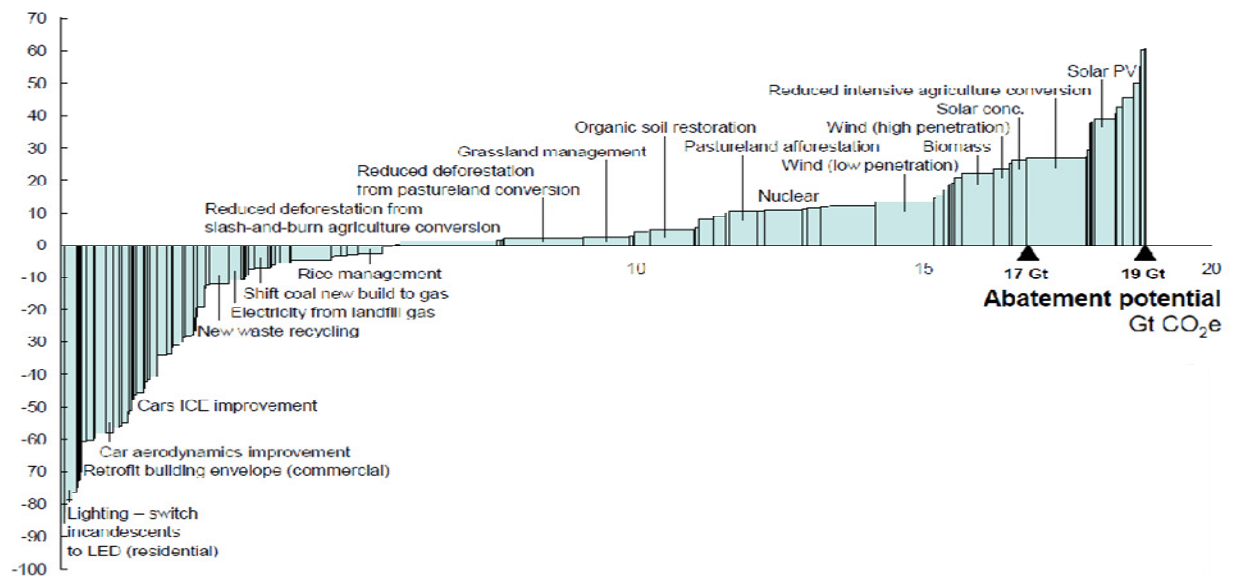
Figura 2. Contribución de cada opción tecnológica a la reducción de emisiones del escenario 450 ppm.



Fuente: How the energy sector can deliver on a climate agreement in Copenhagen. Agencia Internacional de la Energía. Octubre 2009.

El hecho de que la eficiencia energética juegue un papel muy importante entre las soluciones tiene mucho que ver con las ventajas económicas que presentan las medidas de eficiencia energética en el ámbito de la mitigación del cambio climático. De hecho, tal y como aparece en la siguiente figura, las medidas de eficiencia energética tienen un coste marginal de reducción de emisiones negativo. Es decir, el coste de reducir una tonelada de emisiones de CO<sub>2</sub> aplicando medidas de eficiencia energética reporta beneficios económicos netos a los agentes que las acometen. Por ejemplo, la inversión en cambio de ventanas en una residencia ofrece una rentabilidad económica derivada de los ahorros energéticos que el cliente obtiene a lo largo de toda la vida útil de la inversión.

Figura 3. Coste Marginal de Reducción de emisiones para el sistema energético global



Fuente: MCKINSEY.

Junto a la eficiencia energética, y ahora desde el lado de la oferta, el segundo bloque de medidas más importante consiste en la promoción de energías renovables, que supondría cerca de un 20% de la mitigación de emisiones para 2020.

Teniendo en cuenta lo anterior, se irán a continuación desgranando algunos de los grandes temas que requieren una atención regulatoria específica para avanzar en la consecución de un modelo energético sostenible, primero desde el lado de la oferta, después desde la demanda y por último, otros aspectos generales de interés.

### 1. Las energías renovables

Es indudable la necesidad de contar con una fuerte participación de energías renovables en el futuro mix de generación eléctrica y así se reconoce en la legislación energética y medioambiental de numerosos países. La discusión se centra en el nivel de penetración deseable para cada tecnología y en la elección de los instrumentos regulatorios más apropiados, pues, excepto en algunos casos para la generación eólica terrestre donde los recursos de viento son excelentes, las tecnologías renovables no son competitivas en las condiciones actuales, como ya se ha comentado.

Para cada tecnología se ha de tener en cuenta su nivel de madurez, de forma que se promuevan, según más convenga, los esfuerzos en investigación fundamental o en

mejorar los procedimientos de fabricación, o en ambos, antes de dedicar fondos cuantiosos para conseguir el despliegue masivo de una determinada tecnología. El aspecto clave aquí es que la remuneración ha de ser predecible y los objetivos de penetración claramente definidos, para crear confianza en los inversores y en la industria a cargo del desarrollo y fabricación de los equipos. Lo anterior no está reñido con que el nivel de apoyo económico se vaya adaptando (pero nunca retroactivamente) a la evolución de los costes de cada tecnología, según vayan madurando.

Además del apoyo económico, es esencial diseñar esquemas de conexión a red adecuados, que no creen barreras innecesarias al despliegue masivo previsto, y que permitan aumentar su contribución sin consecuencias negativas para la seguridad de suministro.

Los altos niveles estimados de penetración de tecnologías renovables de producción de electricidad de carácter intermitente – eólica y solar en sus diversas formas – van a requerir una revisión en profundidad del concepto de operación del sistema eléctrico, así como del rol a desempeñar por una gestión de la demanda necesariamente muy activa e innovadora, como se comentará más adelante.

Va a ser necesario mejorar las herramientas de predicción y mantener con total fiabilidad un control y seguimiento de esta producción de carácter intermitente. Además, es preciso incrementar las interconexiones de los sistemas eléctricos, para absorber las variabilidades de estas energías, así como el desarrollo de las redes nacionales porque este tipo de energías genera mucha necesidad de red, tanto para evacuar la producción cuando dispone de recursos primarios, como para evacuar la generación convencional cuando los recursos primarios, sol y viento, no están disponibles.

Una de las herramientas más necesarias, que es preciso incrementar de forma notable, serán los bombeos en las centrales reversibles de forma que se puedan bombear agua, y por tanto incrementar el consumo en los períodos de valle, para disponer de la misma para turbinar en las horas punta del sistema.

Finalmente, un elemento de gran relevancia es cómo trasladar estas consideraciones a los países en vías de desarrollo, para poder desplegar también en ellos las tecnologías renovables a la escala requerida. Dos enfoques son posibles: a partir de programas de electrificación rural o con despliegue de renovables a gran escala. Los programas de electrificación rural siempre necesitan ser subsidiados, y la prioridad es el acceso al suministro eléctrico y el establecimiento de modelos de negocio que atraigan la inversión privada, más que la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> (lo que puede implicar la conveniencia de llevar a cabo la electrificación rural a corto o medio plazo con grupos diesel o sistemas híbridos, por ejemplo).

Para la lucha contra el cambio climático los factores clave son: la aceptación de grandes proyectos hidroeléctricos, cómo exportar grandes proyectos de tecnologías renovables desde países desarrollados a los países en desarrollo, y cómo reducir las barreras financieras y de carencia de infraestructuras, sobre todo en África. Los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto o los de cooperación de la nueva Directiva de renovables constituyen una buena herramienta regulatoria para la transferencia tecnológica de energías renovables.

Tanto el ahorro y la eficiencia como las energías renovables son las opciones no sólo bajas en carbono, sino también sostenibles, por lo que se les debe dar prioridad, aunque atendiendo a los sobrecostos que se pueden generar.

## *2. La energía nuclear*

Se observa el comienzo de un posible "renacimiento" de la energía nuclear de ámbito mundial. Varios gobiernos han expresado ya su deseo de contar con la tecnología nuclear como parte de su estrategia frente al cambio climático, y otros están considerando seriamente esta opción.

Los argumentos a favor de esta tecnología son fundamentalmente: sus emisiones significativamente menores de CO<sub>2</sub> en comparación con el carbón; que su coste puede ser competitivo, pues el de sus competidores fósiles no deja de aumentar también; y su contribución a la seguridad de suministro. Por tanto, las políticas de reducción de emisiones de GEI serán clave para el eventual desarrollo de la energía nuclear.

Los inconvenientes principales de la tecnología nuclear tienen que ver con el riesgo: los riesgos ya conocidos (accidentes, residuos radioactivos de larguísima duración y potencial utilización de la tecnología o de los residuos con fines militares o terroristas), y otros de carácter económico debidos a la sistemática incertidumbre en los verdaderos costes de instalación, la disponibilidad de combustible, los asociados a los nuevos mecanismos de remuneración asociados a la liberalización del sector eléctrico, e incluso a las políticas de reducción de GEI en sí mismas. La mayoría de estos riesgos económicos tienen que ver con centrales nuevas, y no con las existentes. Por tanto, el debate nuclear tiene dos componentes: uno, la extensión de la vida útil de las centrales existentes, o incluso su reemplazo en los emplazamientos actuales; y otro el incremento de la energía nuclear y por tanto la necesidad de nuevos emplazamientos.

En lo que respecta al segundo punto, la realidad está demostrando que la energía nuclear no puede desarrollarse sin decididos apoyos regulatorios en los mercados liberalizados de los países desarrollados, más allá de casos aislados que de momento hay que considerar "de demostración", y en todo caso parece indudable que se necesita un consenso político y social previo que reduzca el riesgo regulatorio a límites tolerables.

Resta la complicada cuestión de cómo extender este modelo a países en desarrollo y, lo que parece el mayor obstáculo, las implicaciones que para los riesgos de carácter no económico tendría un despliegue masivo de esta tecnología. Serían necesarias más de mil plantas nucleares por todo el mundo, para que el impacto de esta tecnología en el cambio climático sea del orden de la quinta a la décima parte del esfuerzo a realizar para cumplir con los objetivos anteriormente mencionados en la lucha contra el cambio climático<sup>iv</sup>. La energía nuclear conlleva desafíos muy específicos que son ajenos a otras tecnologías, y los riesgos para la seguridad global y sus implicaciones políticas no pueden ignorarse.

## *3. La captura y almacenamiento de CO<sub>2</sub>*

Hay buenas razones para considerar al carbón como una parte imprescindible del panorama energético durante todavía mucho tiempo (al menos las próximas dos o tres décadas): está bien distribuido geográficamente, y por tanto aporta más seguridad energética que el petróleo o el gas; tiene unos costes competitivos; y además, hay grandes cantidades de carbón disponibles para alimentar las centrales que deben

construirse próximamente en China o la India, o para reemplazar las que se dan de baja en la OCDE.

Sin embargo, el uso de este carbón requiere la utilización de técnicas de captura y almacenamiento de CO<sub>2</sub> (CAC) para que sea compatible con una trayectoria de drástica reducción de emisiones. El problema es que el éxito del CAC requiere todavía solucionar varias preguntas abiertas: ¿Está la tecnología disponible? ¿Cuál es su impacto ambiental? ¿Cuál es su viabilidad económica? ¿Habrán economías de escala y aprendizaje en las plantas de demostración? ¿Dónde deben construirse las nuevas centrales? ¿Cómo incentivarlas, y quién debe pagar por ello?

Parece existir un acuerdo generalizado en que el transporte y almacenamiento de CO<sub>2</sub> deberían realizarse con apoyo público, y que deberían ser actividades reguladas. Por tanto, el gran reto es cómo movilizar el gran volumen de inversión que es necesario para construir las centrales eléctricas con CAC. Aunque todavía hay temas técnicos pendientes de resolver, el principal obstáculo no es tecnológico, sino de costes. La CAC incrementa apreciablemente el coste y reduce el rendimiento de las centrales convencionales de carbón, por lo que nunca podrá ser competitiva con ellas en ausencia de un precio elevado y estable de las emisiones de CO<sub>2</sub> y de una importante reducción de los actuales costes de la CAC. Es otro claro ejemplo de la necesidad de apoyo regulatorio.

#### *4. El ahorro y la eficiencia energética*

Como se ha expuesto anteriormente, el fomento del ahorro y de la eficiencia energética es la medida más destacada para conseguir reducir las emisiones de GEI, por su potencial y por su reducido coste en relación a otras alternativas. Y es ciertamente sostenible. Sin embargo este potencial continúa fundamentalmente desaprovechado, y más aún en los países en desarrollo, en muchos de los cuales ni siquiera se han comenzado a plantear medidas al respecto. Las causas son múltiples: precios de la energía demasiado bajos por lo que el incentivo individual para actuar es muy reducido, falta de información, elevados costes de inversión iniciales frente a unos ahorros inciertos y que se extienden en el tiempo, dificultades administrativas o técnicas y la proverbial pereza. Y además el efecto rebote, para complicar las cosas.

Por otro lado, quienes parece que de forma natural debieran difundir, promover y ayudar a implantar estas medidas son las compañías eléctricas, por sus conocimientos técnicos y por su cercanía a los consumidores. Sin embargo, dichas medidas disminuyen sus beneficios económicos, por lo que serán obstaculizadas por las empresas eléctricas a no ser la regulación permita que las empresas participen de los beneficios obtenidos y que se promueva la existencia de empresas de servicios energéticos cuya misión primordial sea conseguir estas mejoras de conservación y eficiencia.

Se trata por tanto de aplicar medidas que consigan los objetivos de ahorro y eficiencia superando las barreras citadas. Además de conseguir que las señales de precio – a las que nunca se debe renunciar – lleguen a los consumidores – por ejemplo a través de contadores horarios que permitan aplicar precios de electricidad prácticamente en tiempo real –, habrá que hacer uso también de medidas tipo “command-and-control”, como son los estándares de eficiencia para los electrodomésticos o la eliminación de determinados productos, como las bombillas incandescentes para la iluminación doméstica.

Los estímulos que debe recibir la población deben ser fuertes y poderosos, es decir, deben consistir en señales económicas que incentiven la instalación de procesos y equipamiento más eficientes y por otro lado, los precios de la energía deberían incorporar desincentivos o penalizaciones que traten de evitar el exceso de consumo o el derroche de la energía, ya que aunque la persona pueda permitirse el uso intensivo de la energía, las externalidades negativas que ésta conlleva, aconsejan que los precios sean disuasorios de su consumo en exceso. Es igualmente importante promover una verdadera cultura de ahorro y mejora de la eficiencia energética, que sea asumida por la población, las empresas y las instituciones, y que conduzca a una moderación o disminución del consumo energético. Nuestra sociedad está aún distante de este objetivo, ya que la reciente moderación o disminución del consumo tiene como origen la crisis económica y no la concienciación. Se considera importante invertir esfuerzos en la información y educación de los ciudadanos.

Respecto a las economías en transición, en el desarrollo económico basado en el sector industrial y sector terciario, se debe insistir en que las instalaciones industriales que se sitúen en estos países, incorporen procesos de eficiencia energética. Así, junto con sus menores costes de los factores de producción, mejorará la economía de los países emergentes, desplazando a las industrias de los países desarrollados a las que obligará a través de la I+D+I, a mejorar los costes de sus factores para no perder posición competitiva de sus productos.

##### *5. Las redes de distribución y transporte*

Los sectores de gas y electricidad – así como el suministro de agua o las telecomunicaciones – son industrias de redes. Centrando la atención solamente en el caso de la electricidad, el peso de las redes en el conjunto de las actividades de suministro eléctrico es tan importante que, sin su apoyo eficaz, no será posible alcanzar los objetivos de sostenibilidad del modelo energético que se han planteado. Dado el carácter de monopolio natural de las redes eléctricas, de nuevo su regulación económica será esencial para el éxito de esta tarea.

El objetivo, pues, es examinar cómo una regulación adecuada puede ayudar a reforzar la contribución de las redes a satisfacer las necesidades de consumo de energía de una manera eficiente, fiable y medioambientalmente responsable. El término “redes inteligentes” (“smart grids”) se ha acuñado para definir este nuevo tipo de redes, aunque una definición precisa no existe ni, posiblemente, pueda existir<sup>v</sup>. Las redes inteligentes deben ser capaces de integrar eficazmente las acciones de todos los usuarios a ellas conectados – generadores, consumidores o los que realizan ambas actividades – haciendo uso de tecnologías avanzadas de supervisión, comunicación y control.

De entre las múltiples formas en las que las redes eléctricas pueden contribuir a crear un modelo energético más sostenible, aquí se van a destacar tres de ellas: i) el despliegue e integración de generación distribuida, típicamente renovable; ii) la incorporación de la participación activa de la demanda, en particular en acciones conducentes al ahorro y la eficiencia energética; y iii) el refuerzo de las redes de transporte para permitir la instalación de grandes volúmenes de generación renovable en aquellos lugares donde se encuentran los mejores recursos y su utilización en los grandes centros de demanda. Además se mencionará el probable cambio de paradigma del operador del sistema, como consecuencia de estos cambios<sup>vi</sup>.

La participación activa de la demanda, actuación complementaria del ahorro y la eficiencia que pertenece a la batería de actuaciones desde el lado del consumo, consiste en marcar tendencias que consigan aplanar la curva de carga eléctrica, trasladando consumos de las horas de demanda más exigentes, a momentos de menor demanda, como pueden ser las noches. Ello es importante desde el punto de vista de la sostenibilidad, ya que se evitarían inversiones en generación y redes que hoy resultan ociosas en una gran parte de las horas del año, precisándose dichas inversiones exclusivamente para igualar la oferta a la demanda en las horas pico de la misma. Así, al reducir la necesidad de generación, se podrá evitar el funcionamiento de las unidades de generación que son menos eficientes (necesitan más consumo de combustible para producir una unidad de energía eléctrica) y por lo tanto, más contaminantes. Además, el ahorro de inversiones haría más sostenible, desde el punto de vista económico, los precios de la electricidad. Pero, además, otra gran virtud de la gestión de la demanda es que al aplanar la curva de carga, se facilita una mayor integración de renovables en el sistema eléctrico.

#### *6. Electrificación rural y acceso universal a la energíavii*

La electricidad, como forma moderna de energía, es un vector esencial en la lucha contra la pobreza y es una de las condiciones necesarias para avanzar en el desarrollo. La falta de cobertura eléctrica afecta sobre todo a la población rural, que es, por otro lado, donde reside la mayoría de la población en extrema pobreza. El 80% de las personas sin acceso a electricidad vive en zonas rurales.

El suministro de electricidad debe ser considerado como un servicio de carácter esencial y, en consecuencia, la responsabilidad última es competencia de los Estados, que deben velar por su extensión a todos los ciudadanos logrando así el acceso universal. Sin embargo, es un hecho que muchos países están muy lejos de lograr este objetivo y que las zonas rurales aisladas son las más afectadas por esta situación.

Está extendida la opinión de que el suministro de energía eléctrica debe dejarse exclusivamente en manos de los agentes del mercado, que mediante el libre juego de las fuerzas del mismo, atenderán de forma óptima las demandas requeridas. La experiencia ha demostrado ampliamente que esta opinión no es válida para la electrificación rural, ya sea por extensión de red o para zonas aisladas, debido a los altos costes que implica y a los dudosos ingresos que de ello se deriva. Así, una vez más, las fuerzas del mercado deben ir acompañadas de una adecuada intervención de los poderes públicos para dar una eficaz solución al suministro de electricidad donde todavía no existe<sup>viii</sup>. La intervención de la Administración pública debe comprender tanto el que la electrificación rural sea tenida en cuenta específicamente cuando se realice la Planificación energética nacional, como el desarrollo de un marco normativo específico que regule esta actuación. Dicho marco debe ir enfocado a incorporar a la iniciativa privada asegurando estabilidad jurídica y rentabilidad económica, para lo que serán necesarios subsidios específicos que pueden provenir del propio sistema eléctrico (subsidios cruzados), de los presupuestos públicos y de la ayuda al desarrollo tanto de instituciones públicas como privadas de ámbito nacional, regional o multilateral.

Como principios básicos, el Estado debe declarar el acceso universal al servicio eléctrico como de necesidad nacional y utilidad pública y dirigir el proceso de electrificación al desarrollo sostenible de estas zonas y a mejorar la calidad de vida de su población. En ningún caso la electrificación rural debe entenderse como un fin en sí misma, sino como un instrumento necesario para el desarrollo social y económico de las comunidades.

### *7. I+D energética*

Si la solución última a la actual encrucijada energética reside en la tecnología, entonces debe prestarse una atención preferente a la I+D+i en el campo energético, exactamente lo contrario de lo que se ha hecho durante los últimos veinte años, en los que las cantidades dedicadas a I+D+i en energía han ido disminuyendo, hasta que recientemente las empresas y gobiernos han comenzado a prestar una atención prioritaria a este sector.

Desde el punto de vista gubernamental son tres las funciones a realizar por los gobiernos<sup>ix</sup>: i) establecer las normas básicas para que se pueda desarrollar la actividad de innovación (patentes, derechos de propiedad intelectual, exenciones de impuestos, controles de transferencia de tecnología, etc.); ii) financiar el desarrollo pre-competitivo de tecnologías cuando los resultados son todavía públicamente accesibles; y iii) involucrarse en la segunda fase del proceso de innovación, mientras sea necesario por falta de iniciativas privadas.

Por otro lado, la regulación específica de las distintas actividades energéticas debe tratar de fomentar la innovación, lo que requiere un diseño muy cuidadoso de los instrumentos regulatorios.

### *8. Una regulación de calibre industrial*

Cada vez resulta más evidente que las empresas industriales y las entidades financieras –aún más que los gobiernos, aunque bajo el marco regulatorio que estos establezcan – han de ser los motores del cambio estructural hacia una economía baja en carbono. Hay varias razones para esto:

- El sector privado es imprescindible para proporcionar el elevado volumen de inversión en tecnologías limpias que se necesita en el corto, medio y largo plazo, con las entidades financieras proporcionando la financiación necesaria y los instrumentos de cobertura del riesgo. Consideraciones análogas aplican a las actividades de adaptación.
- Las empresas pueden usar sus valiosos conocimientos y sus recursos materiales y humanos para desarrollar y desplegar en gran escala las medidas de mitigación y de adaptación que se necesitan para luchar contra el cambio climático.
- Las empresas privadas han sido tradicionalmente el motor de la innovación tecnológica, que es un componente esencial de cualquier futuro régimen global del clima.
- La mayoría de las empresas industriales reconocen ahora que son parte del problema, de forma que también deben ser parte de la solución.

Pero para conseguir esta participación positiva de las empresas privadas es preciso que el futuro régimen del clima les proporcione un marco regulatorio claro y los incentivos necesarios. Hacen falta señales económicas fuertes – precios, impuestos, limitaciones u objetivos – para redireccionar las inversiones hacia las tecnologías apropiadas. El diseño de estos objetivos será un aspecto crítico en el futuro régimen global del clima.

La regulación energética para la promoción de tecnologías limpias debe ser “loud, long and legal”. Esto es, los instrumentos regulatorios deben tener un impacto real (“loud”), de forma que las inversiones en energías limpias sean realmente atractivas. Estos instrumentos regulatorios deben mantenerse (“long”) durante un periodo de tiempo que sea acorde a las características financieras de los correspondientes proyectos industriales. Y, por último, los instrumentos regulatorios deben basarse en un marco regulatorio claro, estable y bien fundamentado (“legal”).

En definitiva, las empresas privadas deben jugar un papel significativo en todo este proceso, tanto como proveedoras de tecnologías y productos innovadores, como agentes de cambio y también de financiación. Pero para ello exigen a los gobiernos credibilidad y claridad en sus objetivos, ambos necesarios para crear el clima necesario de estabilidad y seguridad en las inversiones.

### **Mercados y regulación**

La experiencia de cerca de veinte años en el desarrollo de los mercados de electricidad por todo el mundo ha llevado al convencimiento de que son difíciles de diseñar y de implantar. No es posible cortar y pegar las regulaciones de unos países en las de otros, pues hay que atender a las características de cada mercado concreto, aunque hay obviamente unas reglas básicas a seguir.

Pero más allá del funcionamiento específico interno de los mercados, lo que aquí preocupa es su capacidad de anticipar y responder a los retos esenciales del modelo energético actual. Y existe un generalizado consenso acerca de que los mercados de energía no proporcionan, por diversos motivos, soluciones adecuadas a los grandes problemas estratégicos de seguridad de suministro, agotamiento de los recursos naturales, dependencia energética, mitigación del cambio climático y acceso no equitativo a las fuentes de energía modernas.

Es posible y deseable compatibilizar la existencia de mercados energéticos competitivos, que asignen eficientemente los recursos escasos, con medidas regulatorias de carácter estratégico que establezcan niveles mínimos o máximos de penetración de determinadas tecnologías renovables, o financiación para actividades de I+D+i energético de largo plazo, así como límites superiores a las emisiones de GEI en conjunto o para un sector determinado, o topes al porcentaje de dependencia de un determinado recurso o país de origen. Como las señales de precio que se estima que van a existir a corto y medio plazo, aunque útiles y recomendables, no serán capaces de internalizar de forma completa estos objetivos prioritarios, deberán complementarse con instrumentos regulatorios ad hoc para cada caso.

### **La planificación indicativa**

Una vez que se ha constatado la cortedad de vista de los mercados para anticipar los grandes retos de largo plazo de la encrucijada energética actual, se precisa de un instrumento adecuado para proporcionar esta visión a la sociedad, de forma que pueda adoptar una estrategia energética con conocimiento de causa y, donde esto es posible, de acuerdo a procedimientos democráticos. Esto responde en gran medida a la necesidad de una visión a largo plazo que se planteaba en las citas incluidas en la introducción de dos de los ponentes en la Jornada sobre Crisis Económica Actual. Un análisis previo de largo plazo, tanto cualitativo como cuantitativo, es la única base posible para un debate público constructivo que conduzca a una consulta a los ciudadanos sobre sus opciones ante las alternativas que se les presenten y a la

adopción de las soluciones que de este debate se deriven. Este instrumento es la planificación indicativa.

En lo que respecta al suministro eléctrico, este análisis debe tomar en cuenta la actual disponibilidad, costes, desempeño técnico y la evolución prevista de las tecnologías de generación, las implicaciones del actual proceso de liberalización de los mercados energéticos, las restricciones medioambientales, la capacidad de respuesta de la demanda en sus dimensiones de ahorro y de mejora de la eficiencia energética, las consideraciones geopolíticas, la repercusión de las distintas estrategias sobre la seguridad del suministro, la capacidad de las interconexiones con mercados externos, el precio estimado de la electricidad y la competitividad de industrias y servicios, contando siempre con la percepción del ciudadano de la situación energética. Una planificación indicativa de ninguna forma sustituye o interfiere con la libertad de instalación de las empresas de producción de electricidad, que realizarán libremente sus inversiones para participar en el mercado eléctrico. La planificación indicativa debe proporcionar las líneas de actuación que permitan cubrir, coordinadamente y de la mejor forma posible, el conjunto de objetivos planteados y la justificación de las decisiones adoptadas al respecto.

Poco se puede decir sobre la estrategia más adecuada en el largo plazo hasta que una entidad solvente ponga sobre la mesa las cuentas básicas y las alternativas existentes con sus implicaciones en coste y emisiones. Ninguna tecnología debe excluirse a priori y es posible que haya que contar con la contribución de todas ellas. La incertidumbre es grande, pero las alternativas no son muchas y algunas de las decisiones clave serán en definitiva políticas. Por el lado del suministro hay que considerar hasta dónde se quiere y se puede llegar en la penetración de renovables, en la sustitución de combustibles fósiles, en el uso de nuevas tecnologías como el secuestro y almacenamiento geológico del CO<sub>2</sub>, y en la extensión de vida y futuro desarrollo de la energía nuclear. Por el lado del consumo hay muchas formas complementarias de conseguir ahorrar energía y mejorar la eficiencia energética, muchas de las cuales necesitan instrumentos específicos de promoción para ser aplicadas.

Muchas líneas de actividad que son impensables en el corto plazo pueden ser clave en estrategias energéticas en un plazo suficientemente largo. Por ejemplo, se podría plantear una nueva estrategia de operación del sistema eléctrico a más largo plazo, con mucha más penetración de energías renovables que la actual, donde la demanda energética del sector de edificación –y también la de transporte con los vehículos eléctricos – pudiera complementarse con las características naturales de intermitencia de la mayor parte de la producción eléctrica renovable.

### **Hacia un nuevo modelo económico**

Nos encaminamos globalmente hacia un modelo energético que tendrá que ser necesariamente muy bajo en su dieta de carbono, por razones de sostenibilidad que son de común conocimiento. Y el sector eléctrico será un componente esencial de este modelo. En este nuevo contexto el actual paradigma regulatorio del sector tendrá que ser reconsiderado, ya que será inevitable una mayor presencia de las políticas públicas para ayudar a conseguir objetivos que el mercado por sí solo será incapaz de alcanzar.

Los criterios clásicos de sostenibilidad y de seguridad de suministro van a alcanzar una relevancia igual o superior al omnipresente criterio de eficiencia económica, y es aquí donde es de esperar una mayor presencia de las políticas públicas. El despliegue masivo de tecnologías limpias, ya sean nuevas o existentes, será clave para conseguir

un modelo energético sostenible. Pero en su mayor parte estas tecnologías necesitarán no sólo un apoyo regulatorio de parte de las administraciones sino la implicación del sector privado y la colaboración público privada, ya se trate del secuestro y almacenamiento del carbón, renovables, ahorro y eficiencia o energía nuclear.

Mientras a los políticos y reguladores se les seguirá presentando, desde unas premisas distintas, el permanente dilema de la tensión entre competencia y regulación, mercados y gobiernos, el sector privado deberá, a su vez, asumir mayores responsabilidades en el desarrollo y provisión de nuevos servicios energéticos y novedosas maneras de cooperar con las administraciones públicas. A causa de la crisis económica, los gobiernos de muchos países han intervenido masivamente en los mercados financieros de formas que previamente se hubieran considerado imposibles. La crisis puede también abrir una ventana de oportunidad para repensar un modelo económico basado en el supuesto de que el crecimiento ilimitado es la solución a casi todos los problemas, y enfrentar el verdadero problema de respetar y proteger los bienes públicos en los que se basa nuestra sostenibilidad<sup>xi</sup>.

### **¿Y qué puedo hacer yo?**

Hasta ahora se ha hablado sobre todo de lo que debieran hacer los gobiernos, los organismos reguladores, las empresas, pero ¿qué puede hacer el ciudadano de a pie?

En primer lugar, es necesario estar bien informado sobre estas cuestiones, y ayudar a que nuestras personas cercanas lo estén, para que exista un debate social amplio y riguroso sobre la cuestión energética. En ese momento, exigir a nuestros políticos decisiones valientes y acertadas (y no castigarles electoralmente por ello), entre las cuales puede estar la convocatoria de un referéndum para tomar decisiones claves (más políticas que técnicas, quizás) en el ámbito energético.

Sin embargo, es en el ahorro energético donde se encuentra el grueso del esfuerzo a hacer por los individuos. Ahorrar energía y ayudar (o incluso presionar) a amigos y familiares para que lo hagan. Pero focalizándonos en lo realmente importante, en los grandes consumos que realmente marcan una diferencia, aunque ello conlleve mayores sacrificios en nuestra vida cotidiana: minimizar el uso del coche, comprar vehículos pequeños y eficientes para uso diario (¿qué sentido tiene ir al trabajo en todoterreno, cuando la mayor parte del espacio del coche está siendo desaprovechado?), y dejar los grandes para cuando sean realmente necesarios, uso del transporte público, minimizar los vuelos; consumo de productos alimentarios de temporada y locales; cuidado con los termostatos (¿para qué usar bufandas en verano o pasar calor en invierno?); mejorar la eficiencia térmica de nuestras viviendas; uso de electrodomésticos y bombillas eficientes, prestar atención a los consumos eléctricos innecesarios en luces de stand-by por ejemplo; y por último reciclar de forma correcta e intensiva.

## Notas

<sup>i</sup> “When some conclusions have been thoroughly and deeply tested, questioned, and examined, they gain the status of “well-established theories” and are often spoken of as “facts.” [...] Climate change now falls into this category: there is compelling, comprehensive, and consistent objective evidence that humans are changing the climate in ways that threaten our societies and the ecosystems on which we depend.” Cita de la carta enviada por más de 200 miembros de la Academia de Ciencias norteamericana y publicada en Science vol. 328 7, Mayo 2010.

<sup>ii</sup> Véase, por ejemplo, el “World Energy Outlook, 2009”, de la Agencia Internacional de la Energía, 2009.

<sup>iii</sup> Hace referencia a la concentración de gases de efecto invernadero medida en partes por millón.

<sup>iv</sup> De acuerdo al estudio del MIT “El futuro de la energía nuclear” se necesitarían unas 1000 nuevas plantas nucleares en el mundo para mantener en 2050 el mismo porcentaje actual de 17% en la producción de electricidad.

<sup>v</sup> Una definición detallada puede encontrarse en <http://www.smartgrids.eu>

<sup>vi</sup> Una exposición más completa puede encontrarse en “Regulatory instruments for the deployment of clean energy technologies”, Proceedings of the Annual Meeting of the National Academies of Engineering, Calgary, Canada, July 2009, and Working Paper 09-009, Center for Environmental and Energy Policy Research, MIT, July 2009.

<sup>vii</sup> Véase Lucila Izquierdo y Julio Eisman, “La electrificación sostenible de zonas rurales aisladas mediante microsistemas eléctricos renovables”, conferencia presentada en el XV Simposio Solar Peruano celebrado el 10-14 de Noviembre 2008 en Cajamarca (Perú). [www.energiasinfronteras.org](http://www.energiasinfronteras.org)

<sup>viii</sup> GNESD, Synthesis Compilation Report of the “Energy access” Working Group on Global Network on Energy for Sustainable Development, abril 2004. [www.gnesd.org](http://www.gnesd.org)

<sup>ix</sup> Ver “What should the Government do to encourage technical change in the energy sector?”, John Deutch, MIT CEEPR reprint series, no. 203, Feb. 2007.

<sup>x</sup> Kirsty Hamilton, “Unlocking finance for clean energy: The need for ‘investment grade’ policy”, Chatham House briefing paper, Dec. 2009.

<sup>xi</sup> “Other worlds are possible”, Working Group on Climate Change and Development, [www.neweconomics.org](http://www.neweconomics.org)

## Capítulo 2.

### **RIESGOS GLOBALES: UN HECHO. GOBERNANZA MUNDIAL: ¿UNA UTOPIA?**

Jesús Núñez Villaverde, Francisco Rey y Luis Miguel Uriarte

#### **1. La cuestión: ¿es gobernable un mundo a la vez desigual e interdependiente?**

José Antonio Alonso destacaba en las jornadas "*Crisis económica actual: impacto sobre las políticas de sostenibilidad (pobreza, inmigración, cooperación al desarrollo, cambio climático...)* y *oportunidad para replantear ciertos aspectos del modelo de crecimiento*" que el Aula organizó el pasado año, la enorme contradicción que existía entre el nivel de interdependencia en la globalización y las limitadas herramientas de control y gestión de unos riesgos que se alimentan y propagan en su seno. Riesgos que sólo se podían limitar con verdaderas instituciones globales y el desarrollo del concepto, aún incipiente, de Ciudadanía Global.

La comunidad internacional ha ido definiendo una Carta de Ciudadanía Global, basada en los derechos humanos, sociales y económicos y en unas instituciones que la defiendan, un corpus aún incompleto, en contraposición con las prácticas del Mercado, que sí han avanzado mucho más rápidamente.

El mercado no genera instituciones y es necesario crearlas, en el contexto de la ampliación del concepto de bien público hacia bienes públicos internacionales. Bienes públicos que se caracterizan porque para ellos no cabe la exclusión y porque se pueden consumir simultáneamente por muchos usuarios sin merma de los mismos (principio de no rivalidad). Un problema de la globalización es que ha extendido los bienes públicos de un contexto nacional a un contexto internacional, pero nada ni nadie los regula.

Para Alonso las crisis que estamos sufriendo son causa de la imposibilidad de gobernar, sin las herramientas apropiadas, un mundo injusto y desequilibrado pero a la vez interdependiente. Un mundo desigual, venía a decir, es gobernable (aunque injusto) si es estanco, en el sentido de que ricos y pobres están separados, pero se vuelve ingobernable si hay interdependencia.

#### **2. El largo camino hacia la Gobernanza global**

Hace ya algunos años, en 1994, el profesor Michael Mandelbaum entendía que «el mundo está más preparado que nunca para una gobernanza global» y recogía de ese modo una opinión muy frecuente entonces, como derivación del generalizado tono de optimismo que se había ido consolidando tras los cambios habidos a partir del final de la Guerra Fría en el escenario internacional.

Esa sensación venía acompañada de la constatación de que para poder hacer frente a los nuevos desafíos, identificados desde el arranque de esa década por su perfil transnacional, era preciso un sistema global de gobernanza que apuntara más allá de los intereses específicos de cada Estado nacional por separado.

Lamentablemente, lo que enseña la experiencia acumulada en estos últimos quince años, es que el mundo —siguiendo la jerga de Mandelbaum— no ha mostrado estar tan preparado como él creía. Ya desde mediados de los años noventa era perceptible la pérdida de aquel inusitado optimismo —que apuntaba al necesario protagonismo de las respuestas preventivas y al multilateralismo—, para dar paso a una nueva etapa,

oficializada tras los ataques terroristas contra Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001 (11-S).

En ese tránsito, se han registrado numerosos vaivenes en el proceso de construcción de esa deseada gobernanza global, lo que ha lastrado poderosamente el intento por reformar en profundidad los esquemas sociales, políticos, económicos y de seguridad para hacer de este nuevo siglo un periodo de mayor bienestar, desarrollo y estabilidad para el conjunto de la humanidad.

Cierto es que ha habido momentos en los que parecía que nos acercábamos a ese punto de inflexión que debía alumbrar un nuevo paradigma (y ahí quedan referencias como el compromiso sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio o la creación de la Corte Penal Internacional).

De este apresurado balance no se deriva la posibilidad real de que, a corto plazo, se avance hacia algo parecido a un sistema de gobierno de la globalización que, por un lado, mitigue sus más perniciosos efectos y, por otro, permita ampliar a otros ámbitos esa misma globalización (sea en el terreno de los derechos humanos o en el más simple de la erradicación del hambre, la pobreza extrema o el acceso al agua potable o a la electricidad). En una primera aproximación al tema que nos ocupa, es obligado reconocer que el camino sigue siendo muy largo y que sólo hemos recorrido un muy pequeño trecho, mientras que las tendencias hoy por hoy dominantes (a pesar de la reflexión preponderante en los momentos más duros de la crisis, sobre la necesidad de fortalecer los entes reguladores, al menos financieros, a nivel mundial o al aparentemente sincero multilateralismo del presidente Obama), parecen ir por otra dirección.

Lo que se pretende en las páginas que siguen es aportar algunas reflexiones sobre los avances y retrocesos en esta materia en los últimos años, analizar los retos de futuro y recoger algunas propuestas especialmente en los ámbitos de seguridad en su sentido más amplio —con la construcción de la paz y la prevención de los conflictos violentos como prioridades principales—, la regulación de los mercados financieros, la respuesta a las situaciones de crisis y el papel en ellas de la acción humanitaria, así como el estudio de las reformas institucionales necesarias para hacer posible esa gobernanza global). Así mismo, algunas pistas de qué podemos hacer nosotros como ciudadanos, si bien esto se tratará con más detalle en el último capítulo de la publicación.

### **3. Gobernanza global: precisiones conceptuales**

Aunque en el ámbito de la teoría política el concepto de gobernanza es antiguo y su utilización generalizada se remonta a los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, su incorporación a las relaciones internacionales es bastante más reciente. Suele considerarse que fueron los trabajos de la Comisión sobre Gobernanza Global, iniciados en septiembre de 1992, los que sirvieron para ir acuñando el concepto y potenciar su utilización en materia de política exterior. Esa Comisión estaba compuesta por un grupo de veintiocho expertos de todo el mundo que trabajaron en la misma a título personal, desvinculados de toda institución, gobierno u organización, bajo la copresidencia de Ingvar Carlsoon y Shridath Ramphal. Su puesta en marcha fue posible en la medida en que, tal como reconoce el propio informe, la evolución de las relaciones internacionales habían creado una oportunidad única para el refuerzo de la cooperación global y su encuentro con el reto de asegurar la paz, conseguir el desarrollo sostenible y universalizar la democracia. Su intención era explorar las

oportunidades que el final de la Guerra Fría creaba para construir un sistema más efectivo de seguridad mundial y gobernanza.

Con afán pedagógico la propia Comisión, en su informe *Our Global Neighbourhood*, define la gobernanza, en general, como la suma de las muchas formas en las que individuos e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes; como un proceso continuado a través del cual se pueden acomodar intereses conflictivos o simplemente diferentes y llevar a cabo una acción cooperativa. Ello incluye desde instituciones formales y regímenes con poder coercitivo, hasta acuerdos informales entre individuos e instituciones al servicio de sus propios intereses.

Como es fácil comprobar, la transposición de un concepto pensado inicialmente para los Estados —en los que existe un claro poder coercitivo con capacidad para dictar normas, asegurar su cumplimiento y sancionar su violación— a la sociedad internacional —con una institucionalidad mucho más débil y sin una autoridad tan clara— plantea algunos problemas. Problemas que, además, se ven agravados en la época de la globalización debido a que el propio panorama de actores influyentes en el escenario internacional se ha hecho más complejo y ya no se limita a los Estados nacionales y a las instituciones internacionales, sino que debe englobar a una pléyade de organismos no gubernamentales con muy diversos intereses y agendas.

A partir de ahí, en los años siguientes al informe de la citada Comisión, diversos autores han venido proponiendo enfoques muy diversos sobre el concepto, contribuyendo en su conjunto a ampliar el espectro de cuestiones que este concepto pretende abarcar.

En el tránsito desde la teoría de la gobernanza al ámbito global se han ofrecido distintas definiciones de gobernanza global. El informe de la ya mencionada Comisión la entiende básicamente como un ejercicio de coordinación de intereses entre los diferentes agentes o actores a través de formas no jerárquicas, que pueden ir desde el plano local al mundial.

Autores, como Väyrynen, sostienen que la definición propuesta por la Comisión es tan amplia que hace carecer de sentido tanto la construcción teórica como la acción social. Este mismo autor ofrece otra definición según la cual «la gobernanza global se refiere a las acciones colectivas para establecer instituciones y normas internacionales para hacer frente a las causas y consecuencias de problemas supranacionales, transnacionales o nacionales adversos». Pero tampoco con esta afirmación parecen coincidir todos los autores consultados, ya que algunos entienden que no introduce ningún elemento novedoso respecto de la regulación del régimen internacional y, además, no toma en consideración los procesos de interdependencia. Sin pretender en ningún caso cerrar el debate, dos parecen ser finalmente los factores recurrentes al definir la gobernanza global: la inclusión de instituciones y normas más allá de las formales a nivel nacional e internacional y la insistencia en que con gobernanza global no se quiere hacer referencia a un gobierno mundial o federalismo global.

Llegados a ese punto, compartimos con Olga Martín Ortega, la idea de que «la gobernanza global consiste en la gestión de los asuntos globales a través del establecimiento de normas, estructuras, instituciones y procesos, formales o no, que definen las funciones, competencias y responsabilidades de los distintos actores en la escena global y los canales de interacción, cooperación y resolución de conflictos entre

los mismos, supeditados todos ellos a su eficacia, legitimidad y susceptibilidad de fiscalización ».

Cómo se puede derivar inmediatamente de esa definición, el concepto de gobernanza global se dota de una dimensión multifacética que obliga a considerar simultáneamente cuáles son esos asuntos globales, quiénes son los actores globales implicados, qué normas, procedimientos, procesos y mecanismos de gestión se usan en cada caso, así como qué mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad se ponen en marcha para hacerlo operativo. Una tarea, en suma, que puede estimular a unos pero que también puede desincentivar a otros.

#### **4. Un escenario internacional cambiante**

Con los matices que quepa introducir en cada caso, la tendencia general de la agenda internacional en estos últimos quince años apunta a la gestación de un nuevo orden mundial, todavía difuso en muchos de sus perfiles principales.

Si ya en la segunda mitad de la década pasada quedaba claro que Estados Unidos (EE UU) se percibía a sí misma como la «nación imprescindible», gozando en solitario del liderazgo mundial tras la desaparición de la Unión Soviética, el infausto 11-S aceleró el decidido impulso unilateralista y militarista de quien ahora se ve como el líder natural e inevitable del planeta, aunque el primer año en la presidencia de Obama haya corregido en alguna medida lo anterior en el sentido de una especie de multi-bilateralismo (Oslo, sería un ejemplo de esto), sustancialmente siguen imperando esas tesis y cualquier otra agenda parece en principio relegada a posiciones marginales en el debate internacional (aunque se trate de propuestas tan notables como las agrupadas en torno a la iniciativa de Porto Alegre y al Foro Social Mundial).

Los demás actores relevantes de la escena mundial, mientras tanto, se reparten entre el grupo de los emergentes —entre los que Brasil, Rusia, India y China ocupan las primeras posiciones—, la Unión Europea (UE) que no termina de consolidar su presencia internacional como una sola voz, con lo que se debilita su posición y el resto, entrelazados en una amalgama políticamente poco operativa. Ninguno de ellos, en definitiva, ha logrado crear un modelo alternativo a lo que, ya desde el inicio de la pasada década, se ha venido conociendo como «pensamiento único».

En esas condiciones, una mirada general al escenario mundial de nuestros días sólo permite concluir que EE UU es el actor dominante, aunque muestre inequívocos síntomas de flaqueza y no consiga imponer (mucho menos convencer) su agenda a los demás. Por su parte, la ONU, lejos ya del momento de esperanza que se produjo en la primera mitad de los años noventa, ha vuelto a un obligado ostracismo derivado de sus propios errores y, sobre todo, de la falta de voluntad de los principales actores nacionales para permitirle desarrollar todas sus potencialidades como árbitro internacional y constructor de paz. La UE, por su propia experiencia interna de construcción supranacional y su gran potencialidad, podría jugar un papel más relevante, pero se ve lastrada, como antes señalábamos, por sus divergencias internas. Y ningún otro actor nacional parece en condiciones de tomar el relevo para orientar los asuntos mundiales en una dirección distinta a la que ha venido marcando la agenda en las últimas décadas.

En este contexto, hay que enmarcar la cadena de conferencias internacionales —desde la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) hasta la Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000)— que pretendían no sólo actualizar el diagnóstico de los problemas del mundo

sino, además, articular estrategias de respuesta común que, a diferencia de las prioritarias en la etapa de confrontación bipolar, pusieran en juego las capacidades no militares de la comunidad internacional.

Se entendía, en definitiva, que las señales eran cada vez más preocupantes, que nos afectaban a todos por igual y que los instrumentos militares, propios de un periodo que parecía ya superado, ni habían logrado crear un mundo más seguro ni eran apropiados para tratar los problemas de estos nuevos tiempos.

Incluso sin necesidad de apelar al altruismo o a la más básica solidaridad o justicia con los más desfavorecidos, el egoísmo inteligente parecía indicar que no era posible por más tiempo seguir disfrutando de la posición de privilegio de unos pocos, de espaldas a un mundo en el que no dejan de ampliarse las brechas que condenan a una gran parte de la humanidad a una situación en la que la violencia aparece, en demasiadas ocasiones, como la mejor salida posible. La interdependencia se imponía como un rasgo básico de nuestro mundo, sin posibilidad alguna de encerrarse en ninguna fortaleza de bienestar, blindada frente a la inestabilidad y el subdesarrollo que nos rodea, especialmente en los llamados Estados frágiles.

La solución a los problemas actuales de inseguridad, subdesarrollo y deterioro medioambiental no puede venir de la mano de un solo actor, pero sigue sin vislumbrarse ese esfuerzo global que impulse una reforma sustancial del ineficiente (y peligroso) modelo imperante.

## **5. Viviendo con el riesgo**

En muy poco tiempo la percepción del tipo de riesgos a los que nos enfrentamos ha cambiado extraordinariamente, sobre todo debido al poderoso influjo del ya mencionado 11-S, hasta el punto de que para muchos la única amenaza real de nuestros días sería el terrorismo internacional. De ese modo se ha dado la espalda a cuestiones candentes y pendientes de resolución como las pandemias, la exclusión y la pobreza (traducidas en falta de oportunidades, en hambre o en atentados contra la dignidad del individuo), el deterioro medioambiental, los efectos nocivos de los flujos migratorios descontrolados, el crimen organizado, los comercios ilícitos, la proliferación de armas de todo tipo (no sólo las de destrucción masiva)...

Tanto si se trata de amenazas naturales como, cada vez en mayor proporción provocadas por los seres humanos, el efecto resultante es que incrementan el riesgo global, pero en mucha mayor medida en las capas más vulnerables de la sociedad: riesgo de contraer enfermedades prevenibles; riesgo de no poder cubrir las necesidades más básicas; riesgo de verse excluido de los sistemas de producción y sustento; riesgo de perder la vida y tener que desplazarse a causa de la violencia; riesgo de sufrir los efectos de los desastres naturales; riesgo de padecer el hambre;... y así un conocido y ampliamente diagnosticado largo etcétera.

## **6. Seguridad: bases de partida**

Cuando se habla de Estados frágiles (alrededor de unos cincuenta en el planeta aunque existen diversas clasificaciones) se hace referencia, en términos generales, a aquéllos que son incapaces de cumplir eficazmente con la primera responsabilidad de todo Estado: garantizar la seguridad de las personas que lo habitan. Asimismo, se caracterizan por no lograr ejercer sus funciones centrales en la totalidad del territorio nacional y por no proveer los servicios públicos básicos para satisfacer las necesidades más elementales del conjunto de la población. En esas condiciones la fragmentación

del poder, la corrupción, la ineficiencia en todos los órdenes acaban promoviendo la emergencia de procesos de marginación y de incremento de las desigualdades horizontales entre los distintos grupos obligados a convivir en el mismo ámbito territorial. Es ahí precisamente donde se localizan los principales gérmenes belígenos que, si no existen canales de negociación y diálogo suficientemente desarrollados para superar las diferencias por vías pacíficas, desembocan finalmente en conflictos armados abiertos.

La gobernanza democrática emerge de ese modo como una clave imperiosa para fortalecer a los poderes públicos y a los actores sociales de los estados frágiles y, aunque el discurso oficial ha seguido identificando a la democratización (ligada obviamente a la gobernanza democrática) como un bálsamo de amplio espectro para resolver problemas muy diversos, la realidad ha comenzado a mostrar ciertos claroscuros turbadores. En aquellos países en los que se ha pretendido ensayar ciertas fórmulas de liberalización política, especialmente en el mundo árabo-musulmán, el balance cosechado no parece apuntar precisamente hacia mecanismos y sistemas de gobierno más democráticos. En consecuencia, se ha enfriado el entusiasmo inicial sin que se haya podido consolidar un proceso que apueste decididamente por cerrar las enormes brechas de desigualdad entre países y comunidades ricas y pobres.

Sea como fuere, todos los análisis —tanto los más optimistas como los más pesimistas— coinciden al señalar que tanto los desastres de componente básicamente natural como aquellos provocados por los seres humanos van a crecer en los próximos años y que la misma pauta seguirá el número de víctimas que se producirán. Si se asume que, por definición, se trata de una situación que plantea problemas que exceden a las capacidades individuales de cualquier Estado por separado, resulta inmediato concluir que sólo la cooperación y la coordinación multilateral de esfuerzos —en línea con los presupuestos de la gobernanza global— pueden ofrecer una salida viable para el conjunto de la humanidad—.

En este sentido, interesa resaltar una serie de elementos que sirven como mínimo denominador común, a partir del que se pueda asentar una gobernanza democrática —entendida como sinónimo de gobernanza global— en la que la construcción de la paz y la prevención de riesgos y conflictos se vean reconocidos como instrumentos esenciales para la acción política global:

- La guerra sólo puede ser interpretada como el fracaso de la política. El conflicto es consustancial al género humano, pero no lo es que su resolución deba inevitablemente conducir a la violencia.
- De entre las muy variadas causas que explican la violencia organizada cabe destacar las que hunden sus raíces en la pobreza, la exclusión y las desigualdades, así como en la existencia de una doble vara de medir las actitudes y comportamientos de distintos actores. La eliminación de estos problemas debe constituir la máxima prioridad a corto plazo.
- Hasta ahora, los esfuerzos realizados para cerrar las brechas que separan a una minoría de la población mundial —localizada preferentemente en los países desarrollados— de una preocupante mayoría de población empobrecida y marginada han sido infructuosos.

- Estamos expuestos a unos riesgos y amenazas que vienen definidos por el hecho de que su radio de acción es netamente planetario, yendo más allá de las fronteras nacionales, y por su naturaleza no militar, sino más bien sociocultural, económica y política.
- Ningún país por separado puede hacerles frente con ciertas garantías de éxito. El multilateralismo es, incluso antes que una opción voluntaria, una imposición realista ante la magnitud de los problemas a los que nos enfrentamos.
- El mundo es hoy, por definición, global y multicultural; abierto a las influencias mutuas de dinámicas que no siempre es posible controlar. En consecuencia, más que aspirar a una seguridad propia, aún a costa de la de los demás, basada en modelos disuasorios o de castigo como los vigentes durante la Guerra Fría, es preciso asumir que sólo podremos alcanzarla en la medida en que logremos crear un entorno igualmente seguro para quienes nos rodean.
- Se abre paso, por tanto, la necesidad de articular un nuevo enfoque preventivo que trate de evitar el estallido de la violencia y el efecto devastador de las catástrofes más o menos naturales o que, al menos, logre evitar su retroalimentación y sus consecuencias indiscriminadas. Es en ese sentido en el que podemos identificar a la gobernanza democrática como un requisito principal para modificar las tendencias actuales, cuyo verdadero valor reside en su flexibilidad para crear sociedades abiertas, responsables de su propio destino y con espacios garantizados para las diferentes sensibilidades presentes en cada territorio. Lo fundamental no es tanto establecer los parámetros formales del sistema (elecciones regulares, multipartidismo o reglas comerciales) como garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, la posibilidad de rotación de los responsables políticos, la emergencia de una sociedad civil organizada fuerte y autónoma, la libertad de unos medios de comunicación y de control.
- La seguridad y el desarrollo son dos caras de la misma moneda. Frente a la visión clásica (que entiende la primera como precondition de la segunda), se impone la idea de que ambas deben ser perseguidas de manera simultánea. Más aún, el desarrollo (social, político y económico) se convierte en la vía fundamental para alcanzar la tan ansiada seguridad.

## **7. Gobernanza e institucionalización**

Hasta donde se puede imaginar resulta hoy inviable, y tal vez hasta indeseable, la conformación de un gobierno planetario que regule y gestione los asuntos mundiales con una sola agenda. Al mismo tiempo parece ya sobradamente demostrado que los Estados nacionales son incapaces de hacer frente en solitario, sea cual sea su orientación ideológica, a los retos que nos presenta la globalización en la que vivimos. Tanto por arriba como por abajo esos actores gubernamentales se encuentran sometidos a tensiones crecientes que empujan, por una parte, hacia su pérdida de peso en el seno de instancias supranacionales y, por otra, a la descentralización de competencias que hasta hace muy poco nadie suponía fuera del control del aparato estatal.

Simultáneamente, y tanto en el ámbito global como en el nacional y local, asistimos a la emergencia de una miríada de actores no gubernamentales con agendas muy diversas, cuando no directamente contrapuestas a las estatales. Nos encontramos, en consecuencia, con una agenda más compleja y con más actores implicados en su



La otra tendencia, la que proviene de factores religiosos o étnicos, es una vieja conocida en la larga historia de los conflictos violentos, pero que parece haber entrado en el siglo XXI con nuevo vigor, como se deduce de su importancia en las guerras más recientes, incluyendo obviamente la todavía inacabada de Iraq o la de Afganistán. A este rebrote han contribuido el aumento de las posibilidades que ofrecen los ya citados fenómenos de globalización y de individualización, junto a la falta de hegemonía estatal, en la medida en que ha permitido a determinados grupos, que se perciben a sí mismos como agraviados o maltratados, compartir aspiraciones y aprender de experiencias muy lejanas geográficamente para hacer frente al poder constituido y para organizar su resistencia o su asalto al poder.

Estas tendencias —derivadas de la globalización en su forma más amplia— crean una sensación de acercamiento —la percepción de vivir en una «aldea global»— y, simultáneamente, otra de individualización o separación de actores tradicionalmente definidos según sus grupos culturales o nacionales de referencia. Las personas dejan de estar limitadas al espacio territorial que durante mucho tiempo les ha servido para definirse a sí mismos. Ahora, fuera de ese ámbito tradicional, pueden satisfacer muchas de sus necesidades —tanto de información, como de adquisición de bienes o servicios de todo tipo— e incluso pueden romper con el molde histórico de identidad comunal/nacional «natural», para buscar el reconocimiento de otros y con otros en marcos ajenos a las consideraciones geográficas. Se disparan así nuevas dinámicas no adscritas a una determinada realidad regional o estatal.

El conjunto de todos estos factores ha creado un escenario internacional con más complejidad, con una multitud de actores involucrados, con una gran diversidad de redes de intereses (puntuales en unos casos y más permanentes en otros) y con actuaciones cada más difíciles de catalogar siguiendo los modelos de referencia tradicionales.

Este panorama general de atomización y falta de control constata la pérdida de vigencia de las formas tradicionales de gobierno y de provisión de la seguridad, sin que, todavía, se hayan logrado asentar otras nuevas y más eficaces.

Sin olvidar de ningún modo que la sociedad civil organizada es un actor cada vez más presente en los asuntos mundiales de nuestros días, debemos desde una perspectiva realista, volver la vista a las organizaciones internacionales más conocidas (ONU, OTAN y UE) y a los actores estatales más significados (EE.UU.) para explorar cuáles son sus posiciones actuales y sus propuestas en el ámbito de la gobernanza y la seguridad.

En el plano global, la Organización de las Naciones Unidas no ha podido confirmar con hechos las esperanzas y expectativas formuladas a principios de la década pasada. Su ímproba labor en tantos frentes, con un loable desempeño por parte de sus numerosas agencias, no ha llegado a ocultar las sombras de sus propias faltas (macroburocracia, ineficacia e, incluso, son palabras que siguen apareciendo con excesiva frecuencia asociadas a la ONU), ni su imposibilidad para marcar la agenda internacional al margen de los diseños de algunos de sus Estados miembros.

El proceso seguido hasta aquí alimenta el debate entre quienes plantean abiertamente la conveniencia de eliminar simplemente la organización (sustituyéndola por una especie de club de democracias que se encargarían de controlar la agenda internacional) y los que siguen defendiendo la necesidad de reformarla para hacerla más eficaz (entendiendo que, a pesar de sus imperfecciones, ningún otro organismo

puede arrogarse el derecho de hablar y actuar en nombre de la comunidad internacional).

En el plano institucional el balance de la ONU en este periodo tiene en el haber la transformación de la Comisión de Derechos Humanos en el Consejo de Derechos Humanos y la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz (con el objetivo de coordinar todos sus esfuerzos en la reconstrucción postbélica de un territorio que esté saliendo de un conflicto) y en el debe los intentos fallidos por reformar el Consejo Económico y Social o el Consejo de Seguridad. Este debate en torno a la ONU se retroalimenta con el que se desarrolla en el seno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, convertida ya de facto en un imperfecto policía mundial.

Todavía sin abandonar el plano multilateral es preciso hacer alguna referencia a la Unión Europea, que ha experimentado en este periodo un proceso de ambiciosa ampliación y, casi simultáneamente, de creciente paralización institucional.

En el primer caso, la UE ha optado por incorporar a nuevos países que ahora tratan de acomodarse a las exigencias políticas y económicas del club comunitario, al mismo tiempo que aceleraba la profundización de su modelo para abarcar abiertamente cuestiones como la acción exterior, la seguridad y hasta la defensa común.

La aspiración de ocupar una posición internacional de relevancia, en cualquier caso, se ha ido ralentizando en estos últimos tiempos, a partir del rechazo francés y holandés al ya olvidado Tratado Constitucional. Sin embargo, hoy, tras la ratificación del Tratado de Lisboa, la UE sigue caracterizada, en positivo, por ser el ejemplo más exitoso de la historia en prevención de conflictos violentos. La guerra entre sus miembros es hoy una hipótesis impensable y, en paralelo, las insuficiencias individuales han terminado por convencer a todos de la conveniencia de seguir apostando por la consolidación de este ejercicio sin parangón de multilateralismo. Incluso la tradicional imagen de la UE como «un gigante económico y un enano militar» puede interpretarse de modo positivo, por cuanto son precisamente los instrumentos diplomáticos, políticos, culturales y económicos —de los que los Veintisiete están sobradamente dotados— los más adecuados para tratar las amenazas y riesgos a los que hoy nos enfrentamos.

Lo anterior no quita que la Unión siga presa de su propia diversidad y de las divergencias en materia de acción exterior, lo que le resta influencia y operatividad en la defensa de sus intereses y en su apuesta por un mundo mejor, tal como reza el título de la Estrategia Europea de Seguridad. Igualmente. Su timidez en la puesta en marcha de mecanismos civiles de gestión de crisis y de construcción de la paz, en su condición de líder de la seguridad «blanda», ha producido que, ni la UE en su conjunto ni la práctica totalidad de sus Estados miembros por separado, hayan conseguido desprenderse de sus planteamientos tradicionales, basados mucho más en la seguridad del Estado y la defensa de un *statu quo*, que en la promoción de valores y principios de validez universal.

Uno de los grandes retos de la ciudadanía europea es, por tanto, presionar a sus políticos e instituciones para que, toda vez que su estabilidad estructural está relativamente garantizada a nivel interno, pueda llegar a convertirse no sólo en un privilegiado espacio de bienestar y seguridad para sus miembros, sino también en un decidido defensor del cambio que demandan los nuevos tiempos.

## **8. Estado nacional y redes internacionales de gobernanza: un camino posible**

La constatación del progresivo y profundo debilitamiento del Estado nacional no debería llevar a conclusión apresurada de que la respuesta necesaria tiene que ser, obligatoriamente, el reforzamiento de la seguridad del propio Estado y de sus medios para recuperar el monopolio exclusivo de la fuerza según los cánones clásicos. No cabe hoy un regreso a un concepto de seguridad basado fundamentalmente en el Estado, al margen de lo que ocupa y preocupa a cada ser humano. De ahí que, por el contrario, el ejercicio a realizar deba orientar su esfuerzo hacia la instauración de un concepto de seguridad centrado en los intereses y las aspiraciones de las personas.

Es, desde luego, un cometido inmenso, como cualquiera que suponga un cambio de paradigma, pero no sólo se nos antoja aconsejable sino también imprescindible. Así se deduce tanto de los errores cometidos en el marco de la seguridad de los Estados (en tantas ocasiones defendidos a costa del sufrimiento de sus ciudadanos), como de su inadecuación para hacer frente a los retos que actualmente definen el mundo que nos toca vivir.

Dentro de esta visión, el papel del Estado sigue siendo fundamental, aunque no monopolista. La creación de redes internacionales de gobernanza sería un primer paso en la dirección correcta, entendiéndose que para ello es imprescindible la participación activa de organismos estatales. Además, cabe destacar que el Estado en sí mismo ya no estaría tan alejado de la nueva realidad: en la práctica su naturaleza actual es la de una multitud de actores y redes internas, que ya no tienen el comportamiento racional asumido por la escuela realista dentro de la teoría de las relaciones internacionales. En este sentido, está bien situado para asumir nuevas responsabilidades dentro de redes todavía más complejas.

Pero, mientras el Estado sigue perdiendo el poder para mantener su hegemonía absoluta sobre los asuntos internacionales, no se perfila aún la red de instituciones globales que pueda responder más eficazmente a los retos existentes. Dar pasos en el sentido de construir esa red, posibilitaría utilizar estrategias ya en marcha —como, por ejemplo, la que aporta la construcción de la paz o la de mejorar algunas instituciones transnacionales— de una manera coherente, con perspectiva de tribuna abierta a largo plazo y con objetivos claros. La seguridad humana —que entiende que la seguridad de cada uno depende de la seguridad de su vecino— debe abrir las puertas a un final del siglo XXI más esperanzador que su comienzo.

## **9. Gobernanza y actual crisis económica mundial**

La UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) en su informe “La crisis económica mundial: Fallos sistémicos y remedios multilaterales” se hacía eco de un repetido llamamiento desde muchas instituciones y personas en todo el mundo en pro de una gobernanza monetaria y financiera internacional más rigurosa, en el convencimiento de que resulta más pertinente que nunca en la actual crisis, la cual tiene alcance mundial y carácter sistémico. Y concluía rotundamente que “la dinámica de la crisis es consecuencia de los fallos en la desregulación financiera nacional e internacional, los persistentes desequilibrios mundiales, la inexistencia de un sistema monetario internacional y las profundas incoherencias entre las políticas comerciales, financieras y monetarias mundiales”.

Según esta tesis, la crisis ha puesto claramente de manifiesto que la globalización del comercio y de las finanzas requiere mecanismos de cooperación y regulación a nivel mundial. Sin embargo, no sólo para salir de ella sino para evitar que se reproduzca, es necesario ir más allá de la regulación bancaria y financiera y abordar la cuestión

fundamental de cómo reactivar y extender el multilateralismo en un mundo sumergido en un proceso imparable de globalización.

Claro está, la UNCTAD cree que el organismo mundial que estaría llamado a desempeñar un papel fundamental en el desarrollo de este proceso es la propia ONU, debido a que, por su carácter universal y a su todavía alta credibilidad, está en condiciones de dar legitimidad (y viabilidad) a un sistema de gobernanza como el arriba indicado. Tal vez su probada capacidad para realizar análisis imparciales y formular con pragmatismo recomendaciones normativas en esta esfera así lo justificaría, sin embargo, como se comentaba en líneas anteriores, las Naciones Unidas deberían antes acometer sus propias y profundas reformas. ¿Estamos ante uno más de los círculos viciosos a los que nos tiene acostumbrado el mundo actual?

En el seno de la Unión Europea se han venido haciendo llamadas de atención parecidas, aunque más restrictivas al ámbito estrictamente económico-financiero y uno de sus portavoces ha sido el presidente francés, Nicolás Sarkozy. Lo que se reclama no es otra cosa que la reforma de las instituciones fundadas en 1944 en la localidad estadounidense de Bretton Woods: Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM).

Es interesante contar la historia reciente de estas dos instituciones, pues nos ayudaría a entender el porqué de la petición de reformas, por cierto, no el primer proceso de reformas de las mismas. De hecho, en los años 70, la principal tarea de ambas dejó de ser garantizar la reconstrucción y la estabilidad financiera de los países ricos para pasar a cumplir esa función en los países pobres.

Por una parte, los países ricos ya no los necesitaban, pues sus gobiernos podían satisfacer sus necesidades de financiación en los mercados financieros internacionales y, por otra, los mercados financieros desataron entonces una crisis de deuda sin precedentes en los países en desarrollo. Los bancos occidentales, con sus arcas repletas de petrodólares, prestaban barato a las naciones pobres (muchas de ellas gobernadas por autócratas que raramente usaron los préstamos honrada o sensatamente).

Pero la era de los préstamos baratos no duró. La Reserva Federal elevó drásticamente los intereses y, como la mayoría de los préstamos de los países en desarrollo tenían un interés variable, su servicio de deuda se duplicó o triplicó. En cuestión de años, la red financiera se cerró sobre muchos países pobres y la deuda externa terminó de estrangular a países de por sí enormemente vulnerables. Allí estaban el FMI y el BM para administrar la crisis de endeudamiento de los países que no pudieron entonces hacer frente a sus deudas.

Desde entonces, el FMI y el BM se convirtieron en instituciones muy asimétricas: los países ricos, que ya no las necesitaban, tenían control absoluto en ambas al contar con mayor porcentaje de votos, los países empobrecidos, en cambio, tenían una dependencia casi total sin poder, en absoluto, incidir en ellas. Así, esas instituciones se convirtieron en un instrumento del poder del Norte opulento. A cambio de conceder préstamos, aplicaron su rígida receta ideológica en todos esos países, en forma de los llamados programas de ajuste estructural (privatizaciones, desregulación, liberalización...), sin el menor sentido de la oportunidad, tan crucial para el éxito de este tipo de medidas.

Los países más ricos, convertidos en juez y parte, obligaron a las naciones pobres a abrir sus mercados, lo que benefició naturalmente a las multinacionales occidentales. Las reformas empeoraron la pobreza en muchos países al condicionar los préstamos a la reducción del gasto público, subestimando así el rol esencial de los gobiernos y de la gobernanza (¿no es paradójico que ahora las instituciones de Bretton Woods pongan tanto énfasis en el rol de la gobernanza y del empoderamiento?)

Los países en desarrollo y la sociedad civil han venido criticando durante muchos años estas actuaciones, así como una distribución del poder en el BM y el FMI que hace posible que pequeños países europeos tengan más votos que India, Brasil o México, por poner un ejemplo. Esta desigual distribución del poder actualmente está en entredicho y no hace mucho se decidió que los países ricos que integraban el FMI cederían tres por ciento de los votos: un dos por ciento se asignaría a los países emergentes y el uno por ciento restante a otros países en desarrollo. Para las naciones pobres, esto es apenas un comienzo...

Esta falta de voz y la condicionalidad adversa percibida, estimularon a los países pobres a alejarse de las instituciones de Bretton Woods y China, y en menor grado otros países emergentes, asumieron parcialmente el rol del Banco Mundial en el financiamiento de grandes obras de infraestructura en los países en desarrollo. Asimismo, muchas naciones pobres intentaron evitar al FMI cuando tuvieron problemas cambiarios y acumularon reservas de divisas extranjeras.

Por tanto, la petición de una reforma en profundidad de las instituciones de Bretton Woods es oportuna y las crisis pueden ser, como hemos repetido mucho en el Aula, oportunidades. Algunas de las ideas que se barajan (un control más estrecho del sistema bancario internacional y una ofensiva contra los paraísos fiscales internacionales para atacar la competencia tributaria desleal entre los estados, entre otras) son reclamaciones de la sociedad civil mundial desde hace mucho tiempo, pero también lo son otras como la petición de aplicar un impuesto a las transacciones de divisas, que sigue sin contemplarse.

Si hablamos seriamente de un Bretton Woods II, deberíamos tomar en cuenta la exigencia de más poder para los países pobres y entonces las primeras víctimas de la nueva situación serían los países europeos, excesivamente representados en el FMI.

Hay mucho camino por recorrer, ¿pero querrá recorrerse? ¿habrá voluntad para superar tantos círculos viciosos como están cercenando la posibilidad de unas reformas en profundidad del sistema de gobernanza global?.

La elección del G 20 como foro clave en la lucha contra la crisis es, sin duda, una buena noticia y refleja el papel cada vez más importante de las economías emergentes en el sistema económico mundial. El hecho de que los gobiernos reunidos en el G20 representen dos tercios de la población mundial se convierte en algo fundamental para legitimar las medidas que ahí se acuerden (no era de recibo que las decisiones de representantes políticos de una minoría de ciudadanos occidentales se ofrecieran como las únicas legítimas para resolver una crisis global).

Pero de forma parecida a lo que ocurría con la ONU, el G20 recibe muchas críticas, y una parte importante de las mismas provienen de mayores demandas de democratización. La revista Solidaridad Internacional se hacía eco de algunas preguntas que muchos nos hacemos: ¿Qué ocurre con la representación de los países

más pobres que sufren igual o más los efectos de la crisis? ¿Son transparentes las decisiones tomadas en su seno? ¿Ante quiénes responden políticamente estos líderes del incumplimiento o del fracaso de estas medidas globales? ¿Quién ha decidido la composición del G20 más allá de la propia voluntad de sus gobiernos? ¿Tiene el gobierno de China la misma legitimidad para hablar en nombre de sus muchos millones de ciudadanos que cualquier otro gobierno que sí sea democrático? ¿No afectan estas preguntas, no siempre fáciles de responder, a la capacidad del G20 para ser un foro efectivo de coordinación entre los líderes gubernamentales y un espacio de reflexión y articulación de respuestas globales contra la crisis?

Para terminar volveremos al informe de la UNCTAD y a su resumen ejecutivo:

"La inexistencia de un sistema internacional cooperativo capaz de gestionar las fluctuaciones de los tipos de cambio ha propiciado una desenfrenada especulación cambiaria y profundizado los desequilibrios mundiales. Como ocurrió en Asia hace diez años, la especulación con divisas y la crisis cambiaria han llevado a varios países al borde de la quiebra y han agudizado enormemente la crisis.

Los países en desarrollo no deben ser objeto de "calificación en la crisis" por los mismos mercados financieros causantes de sus problemas.

Se necesitan urgentemente arreglos cambiarios multilaterales o incluso mundiales para mantener la estabilidad global, para evitar el colapso del sistema internacional de comercio y para evitar que los países afectados por la crisis adopten políticas procíclicas".

No será que no tengamos claro el diagnóstico, lo que habría que hacer, lo que habría que evitar. El tiempo pasa y nos va dejando un cierto regusto amargo de no haber sabido "aprovechar una buena crisis". Quizá las urgencias y las necesidades nos terminen poniendo en el camino correcto o quizá los pasos necesarios se estén dando ya pero de forma más silenciosa y menos mediática, al nivel de despertar conciencias aquí y allí, en la construcción de esas nuevas redes emergentes sustentadas en potentes tecnologías para la comunicación *peer to peer*: la ciudadanía global con la que empezábamos el capítulo y de la que seguiremos hablando en el capítulo 5.

Una ciudadanía consciente en la posesión de derechos, pero que trabaja para que éstos se apliquen a todas las personas, en virtud de su propia dignidad. Una ciudadanía implicada con los que nos rodean en una red sin límites de espacio ni de tiempo, cada vez más tupida y compleja, reconociéndonos vulnerables e interdependientes. Incipiente pero perceptible y que apunta a una construcción social levantada "ladrillo a ladrillo" sin copar cabeceras de periódicos ni titulares televisivos. ¿Quién dijo que fuera fácil?

## **Bibliografía:**

- BADIE, B. «From Sovereignty to the Capacity of the State», in *The New International Relations: Theory and Practice*, M. Smouts (ed.). London: Hurst and Company, 2001.
- BECK, U. *La Sociedad del Riesgo Global*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2002.
- DAVID, CH. P. *La Guerra y la Paz, Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Barcelona: Icaria Ed., 2007.
- DUFFIELD, M. *Global Governance and the New Wars*. London: Zed Books, 2001.
- ESCOLA DE CULTURA DE PAU. *Alerta 2006! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz*. Barcelona: Icaria Editorial, 2006.
- LUTTWAK, E. *Para bellum, la estrategia de la paz y de la guerra*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2005.
- NÚÑEZ, J. A.; HAGERAATS, B. Y REY, F. *Seguridad humana: recuperando un concepto necesario*. Cuaderno IECAH Nº 7, 2007.
- REY MARCOS, F. Y GONZÁLEZ BUSTELO, M. «Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia». En *Anuario CIP 2000*. Barcelona: Icaria, 2000.
- ROGERS, P. *Losing Control: Global Security in the Twenty-First Century*. London: Pluto Press, 2002.
- ROSENAU, J. N. «Governance in the Twenty-first century». *Global Governance* 1, 1995, pp.13-43.
- SLAUGHTER, A. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- VÄYRYNEN, R. (ed.). *Globalization and Global Governance*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 1999.
- AULA DE SOLIDARIDAD. *Jornadas SOBRE "Crisis económica actual: impacto sobre las políticas de sostenibilidad (pobreza, inmigración, cooperación al desarrollo, cambio climático...) y oportunidad para replantear ciertos aspectos del modelo de crecimiento"*, Madrid, 2009.
- JOHN VANDAELE, "Por un nuevo Bretton Woods", serie de artículos publicados en Mo. Bruselas, noviembre 2009.
- UNCTAD. *Informe del Grupo de Trabajo de la secretaría de la UNCTAD sobre cuestiones sistémicas y cooperación económica: "La crisis económica mundial: fallos sistémicos y remedios multilaterales"*. Nueva York y Ginebra, 2009.

### **Capítulo 3.**

## **ACUERDOS, COMERCIO INTERNACIONAL Y CONSUMO EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA**

Javier Pérez González, Andrés González García

### **Introducción**

Durante los diez años de historia del Aula de Solidaridad, Supervivencia y Cooperación Internacional, el consumo, la producción y su resultante, el comercio, han formado una de sus líneas maestras de reflexión y de trabajo. En torno al vértice del "consumo" y desde la perspectiva de lucha contra la pobreza, se han discutido y propuesto alternativas (desde el decálogo del consumidor responsable a la formulación del ideario del Aula de Solidaridad), se han acompañado iniciativas concretas y, de forma muy significativa, se ha afirmado su importante papel, no sólo como causa de desigualdad, sino también como oportunidad para el desarrollo.

Desde que nos levantamos por la mañana, hasta nuestro sueño nocturno, nuestra vida está marcada por el consumo. Las normas y principios que rigen las relaciones comerciales a nivel global, junto con las decisiones propias y ajenas en cuanto a qué, cómo y cuánto consumir, determinan gran parte de las situaciones cotidianas a las que nos enfrentamos todos los días ciudadanos de a pie en todo el mundo. Determinan si para un algodónero de Burkina Faso seguirá siendo posible vivir de su trabajo o si tendrá que vender sus tierras y emigrar a la ciudad; o si en Europa seguirán siendo viables las pequeñas explotaciones agrícolas. Determinan si en India la población tendrá acceso o no a medicamentos básicos a precios razonables o si seguirán existiendo dentro de unos años marcas de automóviles estadounidenses. Determinan si las generaciones futuras podrán seguir disfrutando de un medio ambiente limpio, de recursos energéticos adecuados para su desarrollo y de una diversidad biológica tan rica como la que el mundo aún conserva recién empezado el siglo XXI o si por el contrario van a recibir de nosotros un planeta agotado.

### **Globalización, comercio, pobreza y creación de oportunidades**

Este sistema de principios y normas, que afecta tan de cerca a los individuos y que es tan determinante para nuestro futuro común, se ha ido estableciendo a lo largo de las últimas décadas en el marco de relaciones internacionales poco transparentes, sin espacios de participación para la sociedad civil o los parlamentos de los países afectados. Durante todo este proceso han prevalecido los intereses de los países más poderosos del mundo y los criterios más básicos de justicia social y equidad han brillado por su ausencia.

A pesar de que es hoy en día plenamente conocida la relevancia del comercio internacional para los niveles de cumplimiento y respeto de los derechos humanos en el mundo, para la distribución global de la riqueza y para la creación de oportunidades, los países han conseguido mantener sus posiciones en materia comercial al margen de sus compromisos internacionales en relación con los derechos humanos y la cooperación internacional. En muchos países existe una ya tradicional incoherencia entre sus políticas comerciales y las de asuntos exteriores y cooperación. Los gobiernos rara vez son obligados a dar explicaciones o a rendir cuentas por esta incoherencia estructural.

Así, mientras se suceden cumbres internacionales para buscar soluciones al incremento de los niveles de hambre en el mundo<sup>1</sup>, las reglas comerciales siguen permitiendo a la UE y a EEUU subsidiar a sus agricultores inundando con ello los mercados agrícolas mundiales de sus productos y llevando a la ruina a millones de pequeños productores en países en desarrollo que no tienen su misma suerte. Al mismo tiempo, los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Bancos Regionales de Desarrollo...), controlados política y económicamente por los países desarrollados, llevan años impulsando reformas liberalizadoras en los países en desarrollo que solicitan sus fondos. En el sector de la agricultura, estas políticas han supuesto el abandono de los programas de inversión pública (subsidios de insumos; creación de stocks de alimentos básicos; seguros agrarios, etc.) y el desplome de la producción nacional, con el consiguiente aumento de la dependencia de las importaciones y de la vulnerabilidad ante shocks externos. El ejemplo de Haití es una buena muestra de ello (ver cuadro).

La liberalización comercial de la agricultura en Haití está directamente vinculada con el aumento de los niveles de pobreza en zonas rurales, donde más del 90% de la población vive con menos de 2 dólares al día. El arroz es un alimento básico en Haití. Hasta la década de los 80 el país producía lo que consumía. Presionado por el FMI, en 1994 Haití comenzó a bajar sus aranceles de importación al arroz (desde el 34% de entonces al 3% actual). La producción nacional de arroz disminuyó un 9% anual de 1990 a 2005. Hoy, el arroz subsidiado de EEUU domina el mercado haitiano y Haití produce menos del 20% de lo que consume.

Los 35.000 productores de arroz existentes en EEUU reciben en subsidios 100 veces la cantidad que su país destina en Ayuda al Desarrollo al sector de la agricultura en Haití; sector que da empleo a 2.4 millones de productores haitianos y del que dependen los ingresos de 8 de cada 10 hogares de dicho país.

Como País Menos Adelantado, las normas de la Organización Mundial del Comercio permitirían a Haití aumentar sus aranceles al arroz. Que esto ocurra depende ahora de los países ricos, de si cesan las presiones y permiten que Haití adopte dichas medidas sin preocuparse de que esto vaya a suponer penalización o represalia alguna contra el país (suspensión de ayudas, endurecimiento de condiciones de préstamos...).

Fuente: elaboración propia de los autores

Además, estos subsidios, lejos de garantizar el desarrollo rural en Europa y EEUU, terminan principalmente en manos de grandes productores agrícolas, fomentando un modelo de producción insostenible social y medioambientalmente (ver cuadro).

<sup>1</sup> Sólo desde junio de 2008: "Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria Global" y su "Declaración por la Seguridad Alimentaria Global"; la "Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos" y la "Iniciativa de L'Aquila para la Seguridad Alimentaria" del G-8.

Fuente: "Ensuring EU farm policy supports the Millenium Development Goals". ICTSD. Information Note

*"El pago medio de los subsidios de la Política Agrícola Común (PAC) a los agricultores españoles es de 4.982 euros. Detrás de esta media se esconde una enorme diversidad de niveles de ayudas y el hecho de que el gasto de dinero público en subsidios agrícolas está altamente concentrado en las manos de grandes beneficiarios. Tres cuartas partes de los agricultores españoles (700.000 granjas) reciben menos de 5.000 euros y acumulan menos del 18% del total de las ayudas a España. En el otro lado de la escala, menos del uno por ciento de los agricultores (7.000 granjas) reciben más de 50.000 euros y acumulan el 22% del total de las ayudas. El 10% de los granjeros que más recibe, acapara el 61% del total de las ayudas".*

Estas cifras hablan por sí solas. Aparte de distorsionar el mercado agrícola mundial y permitir a los productores europeos competir con ventaja frente a productores de otros países, la PAC tampoco sirve al objetivo doméstico de apoyar al medio rural europeo y ayudar a los agricultores con mayores dificultades a adaptarse a los retos sociales y medioambientales del siglo XXI.

Number 8. June 2009. Análisis basado en datos de Farmsubsidy.org

Los países ricos llevan varias décadas propagando los beneficios de la liberalización comercial internacional. Lo hacen a pesar de haber llegado hasta su nivel de riqueza y desarrollo actual tras siglos de protección y apoyo a sus sectores económicos más estratégicos y a pesar de que éstos siguen beneficiándose de ayudas y protecciones hoy en día. Así, por ejemplo, los Tratados de Libre Comercio que la UE está negociando actualmente con los 79 países de África, Caribe y Pacífico (los tristemente famosos EPA) exigen a éstos países abrir sus fronteras de par en par al 80% de las importaciones europeas. Para muchos de estos países los ingresos aduaneros suponen la mayor parte de sus ingresos públicos, del que dependen las inversiones en servicios sociales básicos. Así por ejemplo, la pérdida prevista de ingresos debido al EPA representa el 97% del gasto público anual en salud de Senegal o el 53% del gasto en agricultura de Costa de Marfil. Según estudios del FMI, estos países sólo son capaces de compensar, con otras vías de ingresos, menos de 30 céntimos por cada dólar perdido.

Los EPAs también exigen a estos países abrir su sector servicios a las empresas europeas. Renunciarían con ello, de una vez y para siempre, a hacer uso de su "espacio político" para proteger sus industrias nacientes o para introducir regulaciones que aseguren que sus servicios sociales básicos (educación, salud, agua, energía, banca, telecomunicaciones...) son puestos al alcance de toda la población y al servicio del desarrollo. El África Subsahariana es ya la región del mundo con una mayor presencia de bancos extranjeros, según datos del Banco Interamericano de Desarrollo. Datos del FMI muestran que para la mayoría de los países ACP esta apertura ha supuesto una reducción del acceso a crédito. Las redes de sucursales, donde existen, son peores, imponen condiciones muy restrictivas a la concesión de créditos y emplean menos gente; todo ello reduce el acceso a créditos para las comunidades rurales.

La UE está mostrando su cara más amable liderando a nivel mundial el acuerdo para cumplir en el año 2015 con el grueso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas en materias de salud, educación, hambre, etc.

Sin embargo, en los últimos años, su política ha dado un giro copernicano en cuanto a la posibilidad de que países en desarrollo puedan producir medicamentos genéricos. Estos medicamentos facilitarían el tratamiento de enfermedades básicas a precios asequibles. De este modo, se permitiría su acceso a amplios sectores de la población de otros países en desarrollo, que no podrían obtenerlos de otra forma.

En este sentido, recientemente la Unión Europea ha modificado de forma unilateral la legislación comunitaria de propiedad intelectual y ha comenzado a obstaculizar el tránsito en puertos europeos de cargamentos de medicamentos genéricos procedentes de India y con destino a Latinoamérica alegando ser medidas anti-piratería. Esta reforma ignora las flexibilidades acordadas multilateralmente en la OMC para promover globalmente el derecho a la salud y pone en riesgo el acceso a medicamentos básicos de amplios sectores pobres de países en desarrollo. Este cambio de políticas empaña el destacado papel que la UE ha estado realizando mediante la financiación de investigaciones encaminadas a la erradicación de enfermedades que golpean especialmente a los países en desarrollo<sup>2</sup>.

Aún sin posibilidad de entrar al detalle de medidas o reformas concretas, he aquí tres peticiones genéricas que la sociedad civil de los países desarrollados deberían exigir a sus gobernantes para hacer posible que el comercio sea verdaderamente un motor, y no un lastre, para el desarrollo de los millones de personas que viven en la pobreza: los gobiernos de los países desarrollados deberían evaluar a priori el impacto social y medioambiental de sus políticas comerciales y adaptarlas para garantizar que no vulneran sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos y desarrollo sostenible.

Las negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales deberían ser transparentes y, en la medida de lo posible, permitir la participación de los representantes de los colectivos afectados (sociedad civil, sector privado, parlamentos...) para que puedan conocer a tiempo real el contenido de lo negociado y aportar sus inquietudes y reivindicaciones en pie de igualdad.

Los gobiernos de los países en desarrollo necesitan poner en marcha políticas públicas para responder a los enormes retos sociales, económicos y medioambientales a los que se enfrentan. Los países ricos deben evitar limitar a través de sus tratados comerciales este necesario "espacio político", que ha desempeñado un papel tan importante en su propio desarrollo durante el siglo pasado.

Al mismo tiempo que no es posible un mundo menos empobrecido y desigual sin unas reglas de juego más justas, no será posible este cambio de paradigma sin una sociedad más comprometida y sensibilizada con la vital importancia de las actitudes y comportamientos individuales.

### **El comercio como herramienta de lucha contra la pobreza**

La teoría económica clásica afirma que el comercio, y más concretamente el comercio internacional, es una fuente neta de creación de riqueza. En el apartado anterior hemos analizado, no obstante, la realidad de la exclusión de amplios sectores y regiones de los beneficios del comercio, consecuencia de unas normas y prácticas comerciales internacionales injustas. Basta echar un vistazo al mapa del mundo para ver cómo el incremento de los términos de intercambio (evolución desde 1980 a 2001)

---

<sup>2</sup> Para más información ver: HAI Europe y Oxfam: "Acceso Denegado: cómo la agenda comercial de la UE dificulta el acceso a medicamentos en los países en desarrollo". Octubre 2009

ha beneficiado sobre todo a los países con una mejor situación de partida. Si bien la teoría afirma que el comercio supone una creación global de riqueza, la realidad indica que esa creación se acumula de una forma muy desigual.

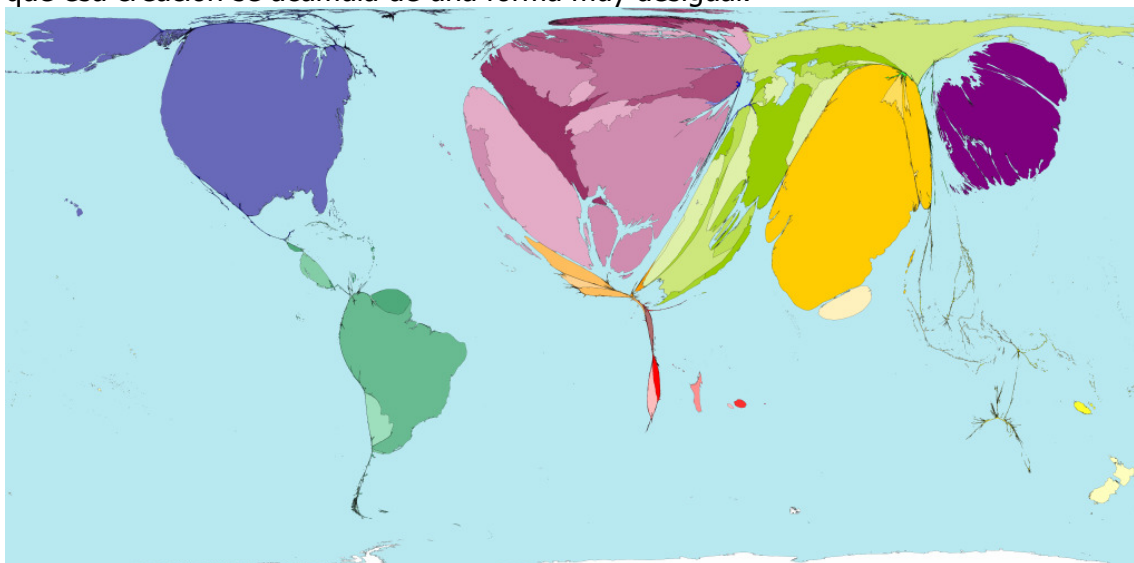


Figura 1. Incremento de los Términos de Intercambio 1980-2001. Fuente World Mapper. Datos PNUD.<sup>3</sup>

En concreto resulta ya evidente que los más de mil millones de personas que en la actualidad viven por debajo del umbral de la pobreza absoluta<sup>4</sup> difícilmente acceden a parte de los beneficios del comercio internacional. Según Intermón Oxfam<sup>5</sup> “Si África, el este y el sur de Asia, y América Latina vieran incrementada en un 1% respectivamente su participación en las exportaciones mundiales, el aumento resultante de sus ingresos podría liberar a 128 millones de personas de la pobreza. Esa reducción de la pobreza contribuiría a mejorar otras áreas como la salud infantil y la educación”.

La lucha contra la pobreza exige por tanto herramientas específicas que permitan a estas poblaciones el acceso a la riqueza que genera el comercio. Entre otros factores, la baja o nula capacidad de ahorro o inversión, la deficiente capacitación, las barreras de acceso a financiación y a los mercados, junto con las asimétricas e ineficientes regulaciones nacionales e internacionales hacen muy difícil, o imposible en la práctica, que este ascenso se produzca de forma “natural” gracias a la “mano invisible” del mercado. Dejando aparte las evidencias empíricas, el mercado actual dista mucho de ser un mercado libre, y mucho menos perfecto, lo cual hace necesarias, también desde el punto de vista teórico, regulaciones, actuaciones y mecanismos ad-hoc para la lucha contra la pobreza.

Una de las herramientas privadas más eficaces en el uso del comercio como palanca de desarrollo es el Comercio Justo, como recoge el Parlamento Europeo<sup>6</sup>. Se define internacionalmente como<sup>7</sup> “una asociación comercial que se basa en el diálogo, la transparencia y el respeto; que busca incrementar la equidad en el comercio internacional. Contribuye al desarrollo sostenible ofreciendo mejores condiciones

<sup>3</sup> El tamaño de cada territorio muestra proporcionalmente el incremento de los términos de intercambio (incremento de los ingresos por exportaciones frente a las importaciones) entre 1980 y 2001, ponderado por el volumen de importaciones de bienes y servicios. Sólo se muestran los términos de intercambio positivos. Los territorios sin área en el mapa corresponden a términos de intercambio decrecientes durante este período. © Copyright 2006 SASI Group (University of Sheffield) and Mark Newman (University of Michigan).

<sup>4</sup> Ingresos menores de 1\$ diario.

<sup>5</sup> Informe de Comercio. Campaña Comercio con Justicia. IO. [www.comercioconjusticia.com](http://www.comercioconjusticia.com)

<sup>6</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre Comercio Justo y Desarrollo 2005/2245 (INI)

<sup>7</sup> Definición FINE recogida también por la resolución 2005/2245 (INI)

comerciales y garantizando el cumplimiento de los derechos de productores y trabajadores marginados, especialmente en el Sur. Las organizaciones de comercio justo (respaldadas por los consumidores) están comprometidas activamente en apoyar a los productores, concienciar e implementar campañas para que se produzcan cambios en las reglas y en la práctica del comercio internacional convencional". Los criterios y garantías<sup>8</sup> del Comercio Justo son establecidos conjuntamente por organizaciones del Norte y del Sur, en especial a través de la Organización Mundial de Comercio Justo (World Fair Trade Organisation) y de la Internacional de Organizaciones del Sello Fairtrade-Comercio Justo (Fair Trade Labelling Organisations International)<sup>9</sup>.

El Comercio Justo es por tanto un sistema autorregulado, que ha crecido desde un conjunto de iniciativas concretas a un movimiento internacional organizado. Ha demostrado su capacidad para apelar a las conciencias individuales e influir en los posicionamientos políticos, así como su impacto en el terreno de la responsabilidad social corporativa y en las prácticas de producción de algunas grandes marcas comerciales. También ha tenido éxito en la creación de capacidades y fortalecimiento de las organizaciones productoras, y en el desarrollo de las comunidades de origen no sólo en el terreno de la creación de ingresos y de acceso al mercado, sino desde el punto de vista integral contribuyendo a avances en educación, salud, fortalecimiento institucional, género, etc. Finalmente, especialmente en algunos productos y países, ya se ha convertido en una fuerza de mercado significativa, dándose incluso situaciones de liderazgo como es el caso del café de Comercio Justo en el Reino Unido, aumentando así su influencia sobre las prácticas de las empresas "tradicionales". Sin embargo también este éxito ha supuesto exponerse en distinta medida a prácticas, peligros y contradicciones propias del comercio "tradicional".

Pese a estas experiencias de éxito, el Comercio Justo no está exento de retos de futuro fundamentales. Es una actividad aún pequeña en relación al resto del comercio internacional, y su crecimiento está limitado por multitud de factores internos y externos. A pesar de que puede demostrar su impacto positivo en la lucha contra la pobreza a escala local, su influencia queda limitada a unos pocos millones de personas, y la generalización del modelo supone incertidumbres y retos importantes. Asimismo resulta difícil imaginar dicha generalización sin renunciar a una parte de su vocación crítica y alternativa. Finalmente, es evidente que se enfrenta a infinidad de adversarios e impedimentos más allá de la actividad comercial y que necesita, al igual que el resto de actividades de cooperación para el desarrollo, de un modelo de desarrollo integral equilibrado en el marco del cual poder dar respuestas sostenibles y de largo plazo.

---

<sup>8</sup> Un precio justo al productor, que garantice unos ingresos justos y que permita cubrir unos costes sostenibles de producción y los costes de subsistencia; este precio debe igualar, por lo menos, al precio y la prima mínimos definidos por las asociaciones internacionales de comercio justo; parte del pago se debe efectuar por adelantado, si el productor así lo solicita; una relación estable y a largo plazo con los productores, así como la intervención de éstos en el establecimiento de normas de comercio justo; transparencia y rastreabilidad en toda la cadena de abastecimiento, a fin de garantizar una información adecuada al consumidor; unas condiciones de producción que respeten los ocho convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); el respeto del medio ambiente, la protección de los derechos humanos, en particular de los derechos de las mujeres y los niños, así como el respeto de los métodos de producción tradicionales que favorezcan el desarrollo económico y social; programas de desarrollo de capacidades y capacitación para los productores, en especial para los pequeños productores marginales de los países en desarrollo, para sus organizaciones y para sus respectivas comunidades, a fin de garantizar la sostenibilidad del comercio justo; el respaldo a la producción y la entrada al mercado de las organizaciones de productores; actividades de sensibilización sobre la producción y las relaciones comerciales en el marco del comercio justo, su misión y sus objetivos, y sobre la injusticia reinante en las normas del comercio internacional; el seguimiento y la verificación del cumplimiento de estos criterios, en cuyo marco debe corresponder un importante papel a las organizaciones del hemisferio sur, con miras a una reducción de costes y una mayor participación de las mismas en el proceso de certificación.

<sup>9</sup> [www.wfto.com](http://www.wfto.com) - [www.fairtrade.net](http://www.fairtrade.net)



responsable? ¿y con la parte de la renta que se dedica al ahorro se puede ser igualmente solidario? ¿Es contradictorio hablar de banca y ética? ¿Hay experiencias locales de ahorro alternativo en España?”.<sup>14</sup>

De nuevo el 23 de enero de 2009 el Aula celebraba una excepcional “Jornada sobre Crisis Económica Actual: Impacto sobre las políticas de sostenibilidad (pobreza, inmigración, cooperación al desarrollo, cambio climático...) y oportunidad para deplantear ciertos aspectos del modelo de crecimiento”<sup>15</sup>, ya anteriormente citada. En ellas se abordaron, desde diferentes prismas, las principales causas de la actual crisis y de la desigualdad crónica, planteando la oportunidad para hacer las reformas necesarias que harían posible otro mundo planteado sobre los valores de la solidaridad, la supervivencia y la cooperación internacional que promueve el Aula. Se mencionaron ejemplos muy concretos, desde el Comercio Justo a la propuesta de gravámenes sobre las transacciones financieras internacionales o sobre el consumo energético, que podrían financiar ampliamente los Objetivos del Milenio.

Pero en la raíz de las grandes propuestas sistémicas, el Aula ha mantenido siempre la atención centrada en dos realidades muy concretas. La primera: el hecho de la pobreza y la desigualdad. La segunda: nuestra capacidad como individuos para luchar contra la primera, identificando un escollo fundamental que es necesario romper: la pasividad (personal, social e institucional).

Como ya hemos concluido, todas nuestras opciones diarias e individuales de consumo son también poderosas herramientas políticas, económicas, sociales y medioambientales. Sabemos que, ya optemos por un consumo horaciano o puritano, es necesario y urgente tanto individualmente como colectivamente:

- reducir el consumo de recursos naturales;
- reducir la producción de deshechos y basuras;
- incrementar el reciclado;
- fomentar el aprovechamiento, la reutilización y la eficiencia;
- boicotear los bienes y servicios que incorporan en su ciclo de vida condiciones de explotación y de injusticia social, o daños al medio ambiente;
- favorecer por el contrario el comercio justo y otras formas de economía solidaria y alternativa;
- promover en la sociedad estos valores que garanticen un futuro justo y solidario para todas las personas, hayan nacido en el “lado equivocado del capitalismo” o en el “acertado”;
- instar a las empresas y organizaciones comerciales a adoptar políticas de responsabilidad social y medioambiental;
- promover un cambio en las instituciones y políticas comerciales nacionales e internacionales.

Este modelo de comercio y consumo 2.0 pasa por considerar localmente los efectos globales de nuestras acciones. También las cotidianas. En nuestro consumo 2.0, como final de la cadena comercial, debemos afianzar estos valores de justicia y sostenibilidad. Hoy sabemos que debemos:

- Rechazar los productos y servicios subsidiados, o cuanto menos ser conscientes de en qué medida ese bajo-precio que suponen los subsidios, está impidiendo el desarrollo en los países del Sur y buscar mecanismos de compensación

---

<sup>14</sup> “El consumo responsable: una necesidad y una exigencia para una ciudadanía comprometida”. Carlos Ballesteros. Conferencia Aula Solidaridad. 2004. [www.aulasolidaridad.org](http://www.aulasolidaridad.org)

<sup>15</sup> Para más información, ver [www.aulasolidaridad.org](http://www.aulasolidaridad.org) en la sección “Documentos del Aula”.



## Capítulo 4 NUEVOS MODELOS DE EMPRESA

Ana Moreno, Manuel Acevedo, José M<sup>a</sup> Arraiza, Alberto Carbajo, Julio Eisman, Luis Miguel Uriarte.

### 1. Presentación

El Aula Solidaridad lleva más de 7 años reflexionando sobre el papel de la empresa como aliado en la lucha contra la pobreza. Esta línea de trabajo se enmarca en el grupo de pobreza, cuya misión es: *"la creación de un espacio de reflexión sobre temas relevantes que afectan al problema de la pobreza en el mundo, con el objeto de iluminar sus aspectos esenciales y, en su caso, proponer líneas de solución, haciendo llegar los resultados, -tanto de la reflexión como de las eventuales propuestas-, al resto del Aula, a la opinión pública y a las autoridades competentes. En este sentido el Grupo pretende ser un poco la esencia o base emocional del Aula"*.

En la memoria del Aula de su quinto aniversario, identificábamos una serie de retos en relación a la RSE:

- *"Privatizar la generación y aplicación de la tecnología disminuye el poder del estado y aumenta el poder corporativo. Pero éste no acepta responsabilidades sociales.*
- *La globalización industrial ha fragmentado y deslocalizado la producción, alterando profundamente las relaciones económicas. Los flujos migratorios son una de sus consecuencias.*
- *En los países pobres la globalización financiera concentra y dirige los flujos del capital asociados a los bienes de primera necesidad.*
- *En los países desarrollados, lo que queda del modelo de estado del bienestar ha corrompido su naturaleza y está al servicio o en connivencia con el poder corporativo.*
- *La RSC puede llegar a convertirse en un elemento de marketing y comunicación institucional de las empresas y perder todo su potencial de herramienta de mejora social y de lucha contra la pobreza.*

*Los procesos arriba indicados han adquirido intensidades desconocidas con impactos tremendos en la pobreza. Hace falta un nuevo modelo. ¿Cual? ¿Es la RSC una parte de él?"*

En estos cinco años la RSE ha avanzado mucho y, desde el Aula de Solidaridad, se han generado documentos de posición inicial (ver en [www.aulasolidaridad.org](http://www.aulasolidaridad.org)), se ha investigado desde el proyecto de "Empresa Mestiza" de Madrid entre dos Orillas para entender el papel de la empresa en integración de la inmigración, y se ha creado, junto con la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la UPM y REE, la RSC en red ([www.rscenred.org](http://www.rscenred.org)).

Desde las posiciones de denuncia hacia las malas prácticas de las empresas, parte del tercer sector, y entre ellos el Aula, ha evolucionado a posiciones de mediación para potenciar el papel de las empresas en la lucha contra la pobreza. Dicen Freeman et al. (2006) en su artículo sobre la RSE con los grupos de interés:

*Asuma que al CEO de una empresa que goza de buena reputación le preguntan: "Sus productos mejoran las vidas de los consumidores. Los proveedores quieren trabajar con su empresa porque se beneficia de la relación. Los empleados realmente quieren trabajar con uds., y están satisfechos con su remuneración y desarrollo profesional. Además, la firma es*

*un buen ciudadano en las comunidades donde se ubica; entre otras cosas, paga sus impuestos sobre los beneficios que genera. Compite enérgica pero justamente. También produce un retorno atractivo sobre el capital para accionistas y otros financieros. Sin embargo, ¿es la empresa socialmente responsable?*

Quizás la respuesta a esta pregunta es diferente dependiendo del plano en el que se conteste. Desde el Aula queremos tratar de responderla desde un plano global, de responsabilidades compartidas de todos los actores -los más poderosos con más responsabilidad- para resolver los dos graves problemas que afronta la humanidad: la sostenibilidad y la lucha contra la pobreza.

## **2. Un contexto de cambio**

La crisis que estalló con virulencia en octubre de 2008, se veía venir desde hace mucho tiempo. El Observatorio de Sostenibilidad de España lo llevaba advirtiendo desde 2005. No se hizo nada por el cortoplacismo y el reduccionismo imperante, pero ya no nos podemos permitir más contradicciones entre el corto y el medio-largo plazo. Ahora en 2010 podemos preguntarnos si se han buscado soluciones y modelos de referencia nuevos para salir de la crisis. Una crisis que como señala Jordi Pigem, *"es como una vigorizante ducha fría. Una oportunidad para despertar"*. (Pigem, p. 87). Esta crisis es una clara alarma que ha saltado, y continuar durmiendo no es una opción.

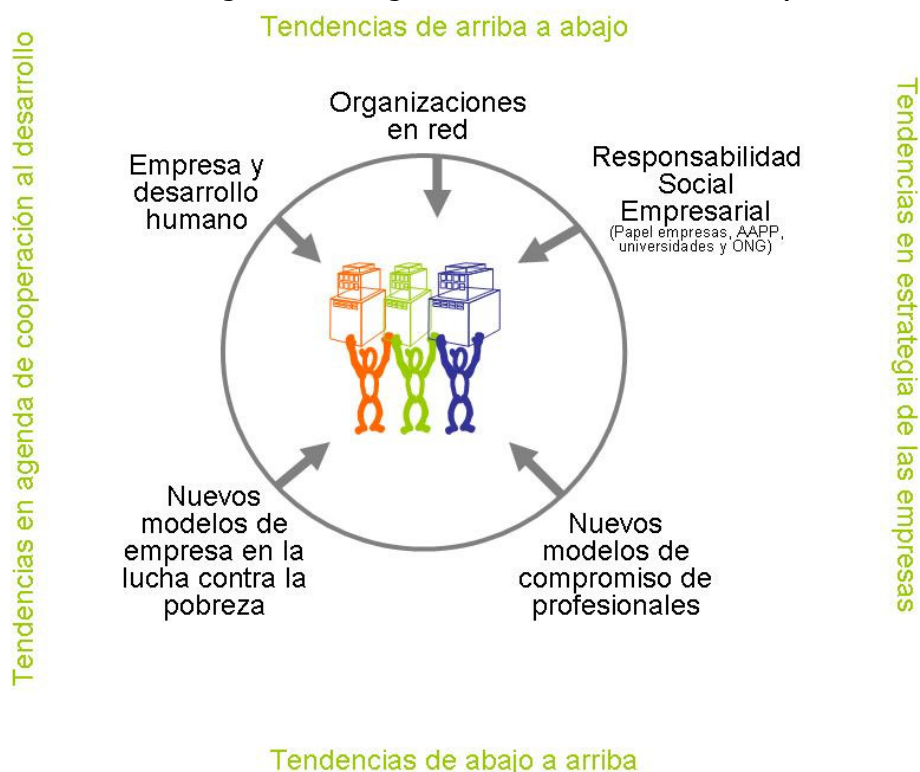
Para ilustrar la escala de los cambios, podemos referirnos a nuestros modelos energéticos. Los niveles de consumo de energía deben reducirse y nivelarse entre los diversos países. La racionalización de la demanda va ligada al modelo de desarrollo, a cambios en el sistema productivo y en la educación. Aunque no hubiera cambio climático habría que cambiar el modelo energético, razón de más para no perder tiempo discutiendo con los clima-escépticos. Tal vez estemos anestesiados por el sistema y habría que plantear una *"slow economy"*, similar a los movimientos de *"slow food"*. En cualquier caso es preciso cuestionar desde los espacios estratégicos y de toma de decisión que la maximización del crecimiento económico sea el principal indicador de éxito de un país, de una sociedad, y desde luego del planeta.

Pero no hay que hacerse ilusiones: el nuevo modelo necesario tiene un coste que debe ser pagado. Puede ser con una nueva fiscalidad, por ejemplo, con mayores impuestos sobre los hidrocarburos. O con mayores ayudas a los consumidores responsables. Y también con estímulos hacia la producción de energía de recursos renovables. No saldrá gratis, pero los beneficios deben compensar (colectivamente) los costos.

Hace falta visión y sentido de la dirección, proyectos que den satisfacción al presente proyectándose hacia el futuro. Por ejemplo, en EEUU, Obama ha expresado la visión de las renovables y la ha acompañado aportado un nivel significativo de inversiones estatales (unos 60,000 millones de dólares), doblemente significativo al provenir del paquete de estímulos económicos para superar la crisis económica. La articulación de ese objetivo permitirá que pueda alcanzarse.

Para profundizar en el proceso de cambio que ha redefinido el papel de las empresas como actor global, se van a analizar cinco tendencias que hoy actúan como brújulas que nos permiten avanzar en una dirección deseable.

Figura 1: Tendencias en Empresa y Desarrollo. Fuente (RSC en Red y Grupo de Investigación en Organizaciones Sostenibles- UPM)



- **Sociedad Red**

La actividad cotidiana de las organizaciones y de los ciudadanos cada vez se ve más afectada por un nuevo entorno que supone la sociedad en red. Este nuevo marco podría caracterizarse gráficamente por un triángulo cuyos vértices son conocimiento, materia prima esencial para los profesionales; las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TIC, herramienta de trabajo que permite manejar la información en formatos cada vez más amigables (multimedia) y compartibles (conectividad); y la sociedad, ciudadanos y ciudadanas protagonistas de esta nueva era de la información.

La sociedad de la información se centra en las herramientas y todas las oportunidades que la tecnología ha proporcionado a la sociedad en los últimos años, caracterizándose por poner a nuestra disposición una gran cantidad de información y múltiples posibilidades de acceso a ella. La información se ha transformado en un bien extremadamente accesible. La sociedad del conocimiento significa ir un paso más allá, implica la explotación de la información en un determinado contexto para la acción, para provocar un conjunto de cambios que establecen diferencias con todo lo anterior. Manuel Castells la ha conceptualizado como la Sociedad Red, que define como el sistema social de la Era de la Información, estructurado en redes que se apoyan sobre tecnologías de información y comunicación (TIC). (Castells, 1998).

Uno de los retos principales en esta transformación a la sociedad en red es que no se produzcan nuevas brechas sociales. Trabajar para evitarlo requiere nuevas formas de

participación ciudadana que permitan aprovechar las oportunidades de las redes para que más personas se impliquen en una sociedad de la información para todos.

Por otro lado, las oportunidades para buscar nuevas soluciones a los problemas de la sociedad son indudables y el prestar especial atención a los grupos más desfavorecidos podría permitir eliminar algunas de las asignaturas pendientes del ser humano. Una de estas oportunidades tiene que ver con la forma en la que las empresas se relacionan con sus grupos de interés, en especial con los no tradicionales. También se ven nuevas formas de intervención en alianza entre empresas, administraciones y tercer sector.

En la Sociedad Red la ciudadanía tiene un protagonismo destacado, al basarse en la comunicación y la interacción. *"Los fenómenos de redes ciudadanas son nuevos exponentes de la sociedad red que da voz a los pobres"* (Mayor Zaragoza, 2005). La Sociedad Red es un entorno fértil para el creciente rol de las ONG, para el surgimiento de nuevas formas de participación social como los movimientos antiglobalización, y hasta para cultivar una nueva orientación empresarial expresada sobre principios de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), como veremos a continuación.

#### ▪ **Responsabilidad Social Empresarial**

La RSE es un nuevo marco de gestión empresarial que, mediante su adecuada aplicación, ayuda a fortalecer un rol más racional de la empresa en la sociedad y lo alinea con las necesidades sociales y ambientales. Nadie duda de que la humanidad se enfrenta a desafíos medioambientales. Nadie cuestiona, intelectualmente, que la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales debiera ser una prioridad de estados, empresas y tercer sector. La capacidad para innovar de las empresas, la eficacia con la que alcanzan sus objetivos y el indudable poder que las grandes empresas han alcanzado en la economía globalizada, las sitúa como actores protagonistas para contribuir a la resolución de problemas sociales y ambientales.

La RSE tiene que ver, en última instancia, con el papel de la empresa en el sistema económico y en la sociedad en su conjunto. ¿Por qué se ha fortalecido en los últimos años la RSE en la agenda de las empresas? Parte de las razones hay que buscarlas en las demandas de la sociedad, en los cambios sociales que se han derivado de una sociedad globalizada y en red, en la potenciación de los intangibles y la existencia creciente de datos fiables sobre los beneficios directos e indirectos que la implantación de la RSE tiene sobre la empresa, así como al indudable valor de integración que tiene en los empleados. De ahí que grupos activos e informados sobre los graves problemas medioambientales y sobre las desigualdades sociales empezaran a reclamar a las empresas soluciones, no sólo para aquellos perjuicios derivados de su actividad, sino para aprovechar su capacidad en el desarrollo humano y social

Si las empresas profundizan en el diálogo con sus grupos de interés, e incorporan la triple perspectiva económica, social y ambiental en sus estrategias y procesos de negocio, nos acercaremos a nuevos modelos de reparto de valor más simétricos no sólo con empleados, clientes, proveedores y accionistas, sino también con los grupos de interés no tradicionales, como administraciones, tercer sector, universidades o ciudadanos en general.

Algunos sectores productivos en los que la globalización es una característica intrínseca, como puedan ser los de la energía, las telecomunicaciones, materias primas, etc., tienen más sentido a nivel global y por ellos sus actores y mercados

interactúan a ese nivel. En estos sectores globalizados, la concepción clásica de RSE circunscrita a los países de origen de las empresas y a las demandas de sus grupos de interés allí, pierde sentido. La responsabilidad de la empresa debe contemplar, más allá de sus grupos de interés, la situación global en su sector desde el punto de vista de acceso a los servicios básicos y respeto de los derechos humanos. En este concepto de RSE evolucionada, los grupos de interés también se globalizan y pueden estar en áreas geográficas donde no interviene directamente la empresa. Tiene sentido en las empresas de sectores globalizados, que asumen el concepto de RSE evolucionado, llevar a cabo iniciativas de responsabilidad social dentro de su sector en áreas geográficas donde no tiene intereses comerciales, pero existen importantes necesidades de acceso a servicios básicos de su sector.

- **Nuevos modelos de compromiso de los profesionales**

El fundamento de la responsabilidad social es la idea de que las empresas forman parte de la sociedad, y parte o toda la riqueza que generan procede de esa pertenencia y del apoyo que la sociedad les presta. La brújula que alinea las tendencias estratégicas y organizativas que forman parte de la RSE es la ética empresarial. La importancia de la ética en la empresa se concreta en la incorporación de determinados valores en la estrategia de la empresa y la transmisión de estos valores a través de la cultura de la empresa.

Uno de los desafíos más importantes para la RSE es conseguir explicitar el impacto positivo que pudiera tener en los resultados de la empresa. ¿Cómo se transforma la ética, los valores, el compromiso social y ambiental en valor para la empresa? Conceptos como el de capital social o ciudadanía corporativa marcan algunas de las claves para avanzar. El capital social es valioso porque resuelve problemas de coordinación, reduce los costes de transacción y facilita el flujo de información entre profesionales ya que las personas trabajan con más efectividad y eficiencia cuando se conocen, se entienden y tienen confianza.

La evolución en los modelos necesarios para este nuevo enfoque estratégico ha pasado de la dirección por instrucciones, a la dirección por objetivos y, cada vez más, a la dirección por valores. Además, se constata que las necesidades individuales de los profesionales demandan esa orientación hacia la dirección por valores. Barrett (2001) recoge las motivaciones emergentes en las empresas en su libro "*Liberando el alma de las empresas*", y que se relaciona con la construcción de capital social. Este autor no sólo establece un paralelismo entre las necesidades de las personas, de acuerdo con Maslow, y las necesidades de los profesionales, sino que en un paralelismo derivado de considerar a las organizaciones como "seres vivos" establece los planos equivalentes para las empresas. Así, los motivadores de los profesionales del siglo XXI, desde el plano más físico al más espiritual, son: aspectos económicos, disciplina, pertenencia, desarrollo profesional, responsabilidad asumida, realización y logros colectivos (misión), impacto en la comunidad e impacto global.

Los valores que representa la RSE pueden ser un motivador de los trabajadores del conocimiento, especialmente cuando se trabaja en red y los vínculos tradicionales que se establecen por el hecho de acudir al puesto de trabajo se diluyen. La dirección por valores y la ciudadanía corporativa sólo pueden avanzar en organizaciones con culturas cercanas a la RSE. Ejemplos como los programas de voluntariado corporativo muestran canales para potenciar motivaciones de los profesionales a causas sociales o ambientales.

## ▪ Empresa y Desarrollo Humano

Cada vez son más las empresas que consideran que no es incompatible la obtención de beneficios en el largo plazo con una acción socialmente responsable, tanto en los países de las que son originarias, como en terceros países donde operan, muchos de los cuales son países del Sur. El auge de la RSE junto con la creciente necesidad de obtener la llamada 'licencia social para operar' (esto es, lograr una receptividad favorable por parte de los principales actores sociales y políticos de las regiones en las que se opera), animan a las empresas a adquirir una creciente conciencia de su impacto social y ambiental, y en consecuencia a poner en marcha medidas que reduzcan sus potenciales efectos negativos.

Al hablar de acciones y estrategias de las empresas que las posicionen como actores de desarrollo, nos estamos refiriendo a aquéllas que son coherentes con esquemas RSE y que aportan beneficios a terceros que van más allá de los estrictamente ligados a la operación de las empresas. Según los principios del Desarrollo Humano acuñados por Naciones Unidas, dichos beneficios deben redundar en la ampliación de opciones para que las personas tengan mejores condiciones de vida, particularmente a personas de bajos ingresos o socialmente excluidas en terceros países. Por ejemplo, una empresa que adopte medidas de protección ambiental más ambiciosas que las que marque la ley y que beneficien a otros en un país del Tercer Mundo estaría implementando una acción de desarrollo explícita que contribuye al Desarrollo Humano y no sólo en su país de origen.

Existen dos vías principales a través de las cuales las empresas de países donantes impactan directamente en el desarrollo humano de las regiones con bajos índices de desarrollo. Primero, mediante las inversiones que realizan en dichas regiones crean nuevos empleos, generan ingresos y contribuyen a dinamizar el tejido empresarial local. Dichas inversiones suelen estar guiadas por objetivos corporativos 'duros' por lo que ni las necesidades de las capas sociales más pobres ni las externalidades negativas que pueden recaer sobre ellas por la acción de la empresas suelen ser objeto de atención preferente en sus estrategias de internacionalización.

En segundo lugar, a través de la participación en programas de cooperación para el desarrollo, es decir, en acciones diseñadas específicamente para la lucha contra la pobreza, donde cabe distinguir dos ámbitos de actuación:

- Las acciones solidarias desvinculadas de los sistemas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), a través, por ejemplo, de sus fundaciones empresariales, de programas de voluntariado corporativo o financiando directamente proyectos de ONG. Así, por ejemplo, según la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España, durante 2006, las entidades privadas aportaron a las ONGD 44,66 millones de euros a través de subvenciones, donativos, convenios o patrocinios (CONGDE, 2008).
- Las acciones vinculadas al sistema de cooperación oficial, lo que supone la participación en proyectos y programas ejecutados, total o parcialmente, a cargo de la Ayuda Oficial al Desarrollo. En el año 2007, la AOD transferida por los países donantes fue de 103.700 millones de dólares (OCDE, 2008).

Encuadradas en este segundo ámbito de actuación, un nuevo instrumento de organización y cooperación que está tomando una gran relevancia en la Cooperación para el Desarrollo, son las Alianza Público Privadas para el Desarrollo (APPD).



ambiental en sus atributos. Bajo este enfoque, los mecanismos de mercado deberán permitir a los pobres y excluidos, el acceso a servicios básicos esenciales de mejor calidad y a menor precio, así como el acceso a productos y servicios que les permitan entrar en un círculo virtuoso de empoderamiento para no ser meros instrumentos de mercado, sino formar parte activa de los mercados con plena capacidad de decisión.

Uno de los primeros expertos en gestión empresarial en denotar el ascenso del consumidor en los mercados emergentes fue el profesor C.K. Prahalad, reconocido por su libro "La Fortuna en la Base de la Pirámide" (2005). Prahalad argumenta que para servir a estos nuevos clientes (tanto en las nuevas clases medias como en la base real de la pirámide de ingresos) las empresas necesitarían nuevos modelos de negocio y productos que proporcionen beneficios a precios mucho menores que en los países ricos. Empresas ya existentes de los países emergentes posiblemente tendrían una ventaja sobre sus rivales en países industrializados al estar acostumbradas a funcionar con menores recursos.

Por otra parte, podría ser más fácil entrar en esos sectores para compañías empezando de cero que otras con costos y mentalidad tradicionales (*legacy*). Un notable ejemplo ha sido el crecimiento de empresas de telefonía móvil en países en desarrollo, inclusive en los de menor desarrollo de África, como Celtel o Safaricom, cuya capitalización conjunta se estima en US\$ 500,000 millones. Prahalad predecía oportunidades de negocio similares en sectores como el agropecuario, salud, agua y finanzas. Siete años después de iniciar sus investigaciones sobre negocios en la base de la pirámide, Prahalad propone que puede responder afirmativamente a cinco preguntas que se hacía entonces: ¿Hay un mercado real para la base de la pirámide?, ¿es escalable?, ¿son posibles las ganancias en esta capa del mercado?, ¿se innova en este ámbito?, ¿existe una oportunidad global?

Para las empresas, una vinculación más capilarizada con actores locales, les ayuda a llegar a los consumidores de bajos ingresos de forma más efectiva, abriendo la puerta a nuevos y vastos mercados. Además, la presencia efectiva de los pobres en los procesos de la cadena de valor ayuda a las empresas con innovación, reducción de costos, mayor flexibilidad y especialización, y a mejorar las licencias sociales de operación; en definitiva, a lograr mayor competitividad. Las empresas establecidas tienen mucho que ganar al abrir espacios a la base de la pirámide en las cadenas de valor. Un sencillo esquema de propulsar la entrada directa de los pobres en dichas cadenas, propuesto por el International Business Leaders Forum (Jenkins et al., 2008) explora tres grandes categorías de oportunidades:

- Compras. Comprar productos o servicios a pequeñas y/o micro empresas locales puede ayudar a reducir costos y aumentar su flexibilidad.
- Distribución. Distribuir productos a través de pequeñas y/o micro empresas es una estrategia efectiva para llegar a mercados en la base de la pirámide.
- Ventas. El beneficio más claro es que se puede ampliar mercados vendiendo a pequeñas y micro empresas.

### *Empresas sociales.*

El concepto de empresa social es un paso adelante en la noción de empresa sin ánimo de lucro. Las empresas sociales usan métodos similares a los de las "empresas que maximizan beneficios" o EMB, como las denomina Muhammad Yunus, fundador del Banco Grameen y uno de los grandes divulgadores y

emprendedores de la empresa social. Pero la diferencia, según Yunus, es que los empresarios de empresas sociales las lanzan no para obtener beneficios financieros para sí mismos (o sus accionistas), sino para alcanzar beneficios sociales. Si la idea de la empresa social se extiende y asienta, pondría en cuestión la asunción tradicional de que el objetivo principal de las empresas es 'hacer dinero'. La perspectiva de las empresas sociales no es contradictoria con el objetivo de maximizar beneficios, sólo que en este caso no son beneficios monetarios, como defendían Friedman y otros defensores tradicionales del libre mercado.

La empresa social se diferencia de otras entidades sin ánimos de lucro en varios aspectos, que Yunus caracteriza como 'empresas sin pérdidas y sin dividendos' (Yunus, 2008):

- Buscan recuperar todos los costes o más, cobrando precios o tarifas por sus bienes o servicios; es decir, que procura beneficios económicos, y así evitar depender de subvenciones o donaciones para cubrir pérdidas.
- Tienen propietarios que tienen derecho a recuperar lo que han invertido, a diferencia de las empresas sin ánimo de lucro.
- Competirán en condiciones de mercado, con las EMB, entre ellas y por inversores.

Bajo la estructura de una empresa social, donantes y empresas pueden colaborar de varias formas. Una es facilitando recursos económicos como donaciones para la inversión inicial (reduciendo los precios de los servicios/productos). Otra implica aportar la capacidad de gestión y el acceso a la tecnología (es decir, conocimiento) que a veces resultan más valiosos que los recursos económicos.

### **3. Las empresas como protagonistas de la lucha contra la pobreza y de la sostenibilidad**

Las ideas recogidas en el punto 2, nos muestran que existen ciertas tendencias en las empresas (Responsabilidad Social Empresarial y los nuevos modelos de compromiso de los profesionales) y en la agenda del Desarrollo (incorporación de la empresa como actor de la cooperación al desarrollo a través de APPD o impulso desde el Sur de modelos de negocios inclusivos y empresa social) que pueden potenciar el papel de la empresa en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Todo ello en un nuevo marco de referencia, la sociedad red, que facilita las alianzas entre empresas, administraciones y tercer sector.

Analizado desde otro punto de vista, podría decirse que parte de estos cambios promueven nuevas políticas y nuevas estrategias que redefinen, **desde arriba**, cual es el papel de la empresa en nuestro modelo económico y social. La innovación desde las empresas crece desde la RSE estratégica y el diálogo con grupos de interés de todos los países en los que operan. Es indudable el papel básico de la propia empresa en la configuración de los nuevos enfoques estratégico, cultural y organizativo asociados a la RSE. A la par, es importante reconocer que los otros dos sectores, el público y el tercer sector, tienen mucho que aportar en la definición de nuevos escenarios tanto teóricos como de aplicación práctica de responsabilidad social y ambiental. Las nuevas políticas desde la administración vienen de la flexibilidad y la generación de mecanismos operativos para trabajar en alianzas público privadas.

Desde la perspectiva de los nuevos modelos de empresa no se cuestiona tanto la empresa, sino el actual modelo de capitalismo, siendo necesario romper barreras entre

lo público, lo privado y la sociedad civil con tres pilares: un estado fuerte, un mercado competitivo y una sociedad civil activa y vigilante. Quizás, siguiendo el modelo que expuso Fernando Casado en las jornadas del Aula, podemos hablar de un capitalismo 2.0. que, en vez de maximizar el beneficio, minimice sus externalidades negativas; que vaya de una toma de decisiones jerárquica a una participativa; que, en vez de consumidores-compradores, busque individuos informados; que no se apoye en tres sectores aislados, sino que promueva iniciativas a través de los tres sectores integrados; y que en lugar de controlar los impactos negativos, alimente la sostenibilidad y busque los impactos positivos.

Para que los cambios en marcha sean realmente viables, además de una nueva agenda que atienda a los desafíos sociales y ambientales, hace falta que las tendencias se fortalezcan **desde abajo**, desde los consumidores, votantes, inversores y trabajadores. En lo relacionado con el nuevo papel de la empresa, los dos movimientos que están fortaleciendo esos cambios son los propios trabajadores dentro de las empresas, muy especialmente los directivos y directivas comprometidos con un mundo más justo, y el papel de los ecosistemas organizativos locales para hacer viable los nuevos modelos de negocios inclusivos.

Quizás pueda parecer que lo pequeño es irrelevante ante desafíos tan significativos como modificar nuestro modelo de desarrollo, pero la sociedad red en su propia concepción, se nutre desde las bases y abre canales para poner en valor las pequeñas aportaciones. Las tendencias web 2.0, han situado los videos, blogs o canciones de cualquier ciudadano en el gran escaparate global. Las nuevas formas de ciberactivismo tiene cada vez más fuerza y el éxito de la campaña electoral de Obama apoyándose en las TIC para llegar a los jóvenes es el mejor exponente de estas nuevas formas de participación y comunicación. Castells habla de (conferencia en Fundación Santander, 2008) de la libertad y la autonomía que brinda Internet para construir los proyectos individuales y generar nuevas formas de institucionalidad que nacen de las bases: "Las personas reconstruyen las instituciones"

En última instancia, podríamos decir que el papel de los profesionales del conocimiento y las nuevas formas de ciudadanía pueden ayudar a conformar nuevos esquemas de poder y nuevas formas de influir en los poderes del actual modelo socioeconómico.

Más allá del papel de la empresa en nuestro modelo actual, y más allá de su papel en la búsqueda de alternativas más responsables con el desarrollo humano y el medioambiente, en los debates del Aula han surgido muchas veces preguntas sobre la sostenibilidad del modelo económico actual. El enfoque empresarial actual es un enfoque basado en el crecimiento (más ingresos, más ventas, más beneficio, más...) y esto es así porque el desarrollo económico está basado en el crecimiento (y por ende en el consumismo/materialismo) y no tanto en la prosperidad. Todo ello, en un enfoque global con 9.000 millones de personas, nos lleva a una situación insostenible. ¿Es posible la prosperidad sin el crecimiento? ¿Debe cambiarse el entorno macroeconómico para que cambien los objetivos de las empresas o son las empresas quienes deben cambiar para que cambie el entorno macroeconómico? ¿De quién es la responsabilidad de este cambio? ¿Qué riesgos conlleva? Tendría más sentido sumarse a una agenda para el decrecimiento o el "acrecimiento" del que hablan algunos autores como Jordi Pigem en "Buena crisis". Este cambio de perspectiva tendría un impacto indudable en cualquier agenda sobre el papel de la empresa y en la de los movimientos de ciudadanía global para construir un mundo más justo.



## Capítulo 5

### UNA NUEVA CIUDADANÍA GLOBAL PARA LUCHAR CONTRA LA INEQUIDAD, LA POBREZA Y LA INJUSTICIA

Luis Miguel Uriarte

#### ¿Qué entendemos por ciudadanía?

Para los griegos la ciudadanía se relacionaba con la participación en los asuntos públicos de la ciudad: la persona como "zoón politikón", es decir, un ser de comunidad, de sociedad, de ciudad.

Para los romanos, sin embargo, era un derecho que Roma le otorgaba a los individuos y se revelaba en la participación en las instituciones sociales y en las decisiones sobre los asuntos comunes (la "cosa pública").

El concepto romano de ciudadano dio lugar, con el devenir de los años, a la idea del ciudadano como sujeto de derechos, concepto que ha ido evolucionando en el transcurso del tiempo, adquiriendo una mayor complejidad.

#### Hacia una ciudadanía universal y responsable

Muy sucintamente, la idea moderna de ciudadanía nos remite, en primer lugar, al concepto de pertenencia, o afinidad del individuo con su comunidad, que tiene que ver, por tanto, con procesos identitarios y de vinculación social. Una ciudadanía responsable debe, desde esta visión, afrontar el desafío de la interculturalidad, la construcción de una sociedad plural e inclusiva también de los "diferentes".

Amplias capas de nuestra sociedad tienen grandes problemas para incluirse en, por ejemplo, el sistema educativo o en el mercado del trabajo, por lo que se menoscaba profundamente su rol de ciudadanos pertenecientes a la comunidad. Ser ciudadano tiene también que ver con su posición o estatus en una sociedad que otorga derechos y deberes.

Este enfoque nos lleva a un segundo reto de la ciudadanía responsable, el que los derechos sean para todos y no sólo el privilegio de algunos. Una defensa decidida de los derechos de las personas, sobre todo los derechos que responden a las necesidades más básicas (alimentación, vivienda, educación, etc.) y que den lugar a la posibilidad de una vida digna, es la única forma de garantizar una sociedad sin ciudadanos "de segunda".

Por último, otra dimensión de la ciudadanía es la participación o capacidad de tomar parte y actuar en las decisiones que afectan a la comunidad. Compartir un proyecto social que busque el bien común. La ciudadanía responsable ha de contribuir a una sociedad más "dialógica", que contribuya a fortalecer una democracia real y eficiente.

En una sociedad marcada por la globalización, la construcción de una verdadera ciudadanía aparece ligada indisolublemente a los conceptos de universalidad y responsabilidad.

Universalidad en la posesión de derechos, o sea en su aplicabilidad a todas y cada una de las personas, independientemente de cualquier otro atributo de la misma que no sea su propia dignidad.

**Responsabilidad**, que implica el sentirse llamado a dar respuesta por el otro, a implicarse en la situación de las personas que nos rodean, reconociéndonos nosotros mismos vulnerables.

Aquí no es bueno engañarse y obviar, por tanto, el éxito que en nuestra sociedad disfruta un modo de existencia que podríamos llamar "del tener", firmemente asentado en nuestro afán biológico de sobrevivir e impulsado por los incentivos de ganancia material o de seguridad y bienestar propio, pero tampoco podemos olvidar nuestro deseo inherente y así mismo profundamente arraigado "de ser", el cual nos lleva a desarrollar nuestras capacidades, a expresar nuestras facultades, a ser activos, a relacionarnos con otros, a buscar la "grandeza" como dice el filósofo J. A. Marina y a trascender, en definitiva, nuestra tendencia "natural" al egoísmo.

La indignación frente a lo injusto, la capacidad de conmovernos ante el sufrimiento ajeno, el asombro y la admiración por la vida, son también poderosos atributos de nuestra humanidad y fuente permanente de creatividad ética. Sólo nosotros podemos construir nuestro destino, lo que implica la necesidad de asumir que debemos hacernos cargo de "construirnos" como ciudadanos.

En este sentido, basándonos en ideas del filósofo Edgar Morin, vamos a enunciar algunas propuestas educativas que permitan construir, desde un voluntariado comprometido con el cambio social, eso que antes hemos denominado como ciudadano responsable y universal y que Morin llama "ciudadano planetario":

- Saber que todo conocimiento conlleva error e ilusión, que no hay nadie que posea el conocimiento absoluto
- Garantizar la adquisición de conocimientos pertinentes y contextualizados que aborden lo general y lo particular
- Enseñar la condición humana, la complejidad que se desarrolla en los planos físico, intelectual, afectivo, moral y espiritual de las personas
- Enseñar una identidad cosmopolita, de perspectiva planetaria
- Enfrentar las incertidumbres propias del conocimiento humano
- Enseñar la comprensión, a través de la empatía con los demás
- Construir y respetar una ética que sea válida para todo el género humano (en línea con esa "ética de mínimos" que defienden autores como Adela Cortina).

### **Ciudadanía y voluntariado**

Las prácticas de voluntariado que asuman el objetivo de trabajar por una ciudadanía responsable tienen ante sí la ingente tarea de transformar una sociedad que, en mayor o menor medida, tiende a excluir a extensos colectivos (cuando no a regiones enteras), manteniendo a amplios sectores de la sociedad en la indigencia económico-social, cultural o política, en una nueva sociedad que pueda caracterizarse como inclusiva, igualitaria y con una democracia activa.

Introduciendo un nuevo elemento de debate, podemos destacar que "lo público" no es algo exclusivo del Estado. Los programas de voluntariado (corporativo, o de cualesquiera de las organizaciones no gubernamentales o de las instituciones de la sociedad civil en general) actúan también en la esfera de lo público porque lo que buscan es el bien común, sin reemplazar ni competir con aquél, sino esforzándose por la construcción de una sociedad mejor y buscando siempre que sea posible la coordinación con el resto de actores (Administración, empresas, resto de la sociedad civil).

Hemos de reflexionar, así mismo, sobre el potencial peligro de una actividad voluntaria que no sea enriquecida por una auténtica voluntad de emancipación democrática, de capacidad de disentir y de desarrollo social.

Hablamos, pues, de una acción solidaria en el marco más amplio de un "compromiso transformador", lo que significa ajustar nuestra visión y volcar nuestra atención hacia aquél que sufre y nos necesita: asistiendo a las víctimas del hambre, la guerra y la indigencia social, pero atendiendo también la dignidad de sus derechos y obligaciones y reclamando los marcos políticos, legales, tributarios, empresariales, etc. que puedan hacer desaparecer tales situaciones estructurales vergonzantes.

### **Ciudadanía responsable y nuevas militancias: "activarse por el otro"**

Porque los problemas son nuevos: globalización, desencanto político, fragmentación, exclusión social, etc., las respuestas tendrán que serlo también.

Es necesario un "plus" de creatividad ética para articular nuevas maneras de hacer frente a las nuevas amenazas que siguen retando la dignidad humana. Una ciudadanía responsable nos ha de llevar a una nueva forma de activismo, lo que podríamos llamar nuevas formas de "militancia".

Tal "militancia" debe comportar una manera de mirar y situarse en el mundo de una manera diferente. Se puede ver el mundo solo desde uno/a mismo/a, desde "mi mundo", lo que en nuestro caso es del lado de los afortunados, o se puede intentar ver el mundo desde toda la humanidad, lo cual significa en gran medida situarse desde las víctimas de un mundo y un sistema injusto.

La existencia de la injusticia es real y objetiva. Tomar la opción de no excluir, "de ver el mundo desde todas las personas", significa reconocer que la mayoría sufre. Significa reconocer las injusticias estructurales de una sociedad donde la pobreza es un problema global y social, y no local e individual, y tomar partido por los más vulnerables.

Una nueva militancia, desde la perspectiva de una ciudadanía universal responsable, significa integrar en el propio proyecto de vida (personal, familiar, sociolaboral) un estilo de solidaridad disidente en la línea propuesta por personalidades como Federico Mayor Zaragoza. Una solidaridad activa que busque la justicia y no la autocomplacencia.

Debemos estar, pues, muy atentos en no caer en una solidaridad "acrítica", donde se sigan exclusivamente criterios e impulsos emocionales sin que exista una verdadera reflexión y comprensión de los problemas y sus causas. Una solidaridad que no cuestiona ni transforma la vida y que con facilidad se abandona cuando hay que preocuparse por "cosas más importantes".

Los cambios se realizan cuando existe una verdadera implicación personal, la que nos insta, por decirlo de alguna manera, a que reconozcamos nuestra parte de responsabilidad en la construcción de un futuro mejor para la humanidad.

Pero para ello hay que tocar, es difícil comprometerse sólo con imágenes, con conversaciones, con charlas. Hay que estar en la acción: prudencial, sensata, creciente... porque sólo la acción (con conocimiento) puede facilitar el poder decidir en primera persona sobre la orientación que queremos dar a nuestra solidaridad, tanto individual como colectiva.

Hay que tener en cuenta que no todos los compromisos y los comportamientos son iguales ni tienen los mismos efectos. La existencia siempre la podremos resolver de una forma más imaginativa, más generosa y digna y con más rigor. Sólo en situaciones de tensión el hombre crea, imagina o reinventa y verdaderamente es difícil esperar respuestas novedosas y solidarias desde individuos cómodos, instalados y asentados. Deterioro medioambiental, pobreza extrema, migraciones, gobernanza global, crisis energéticas, económicas y de valores, son todos ellos temas relevantes que, sin duda, representan otros tantos acicates para comprometerse y trabajar decididamente por una ciudadanía universal responsable.

En este sentido, repetimos aquí las ideas de José Antonio Alonso, Director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, con las que empezábamos el capítulo 2 de esta publicación. Aquéllas abundaban sobre la contradicción existente entre los niveles de interdependencia que introduce la globalización y la carencia de verdaderas instituciones globales, así como de la oportunidad de construir este cuerpo institucional universal a partir del concepto emergente de ciudadanía global, concepto que, por otro lado, hunde sus raíces en la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos. La comunidad internacional ha ido definiendo una Carta de Ciudadanía Global, basada en los derechos humanos, sociales y económicos, pero no ha avanzado en la misma medida en unas instituciones que la defiendan, corpus aún incompleto como hemos analizado más detalladamente en el antes mencionado capítulo 2.

El mismo Alonso, en las ya citadas jornadas organizadas por el Aula en enero de 2009, ofrecía el ejemplo de un alienígena que visitase la tierra. Alonso está convencido de que lo que más extrañeza le produciría a aquél, sería la situación de riesgo de un mundo a la vez tan pequeño y con tan tremendas desigualdades sociales.

Desde el Aula, con nuestro viejo lema “romper la pasividad”, “activarse contra las pobrezas” hemos venido reflexionando sobre estos temas cruciales de nuestra época e invitando a los aulistas a ejercer su “activismo” como personas responsables de la suerte de nuestros semejantes, de una forma crítica, informada, rigurosa y buscando siempre dónde podemos ser más útiles teniendo en cuenta nuestras aptitudes, cualidades y entornos de conocimiento y actividad.

### **Bibliografía básica**

- Cortina, A. (1997). Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía. Madrid: Alianza Editorial.
- Morin, Edgar. (2001). Los siete saberes necesarios para la educación del futuro. Barcelona: Paidós Studio.
- Moreno, A., Uriarte L.M., Topa, G. (2010). La RSE: Oportunidades estratégicas, organizativas y de recursos humanos. Madrid: Pirámide.

## **Capítulo 6.** **DIEZ AÑOS DE AULISTAS**

Pilar Canal, Ana Moreno, Luis Miguel Uriarte, Julio Eisman

Como colofón a esta publicación para celebrar estos primeros diez años de andadura del Aula de Solidaridad, qué mejor manera que escuchando lo que algunos aulistas nos han querido transmitir sobre su experiencia y sentir en la misma.

Cuatro experiencias que intentan expresar lo que significa el Aula para ellos y cómo se ha ido colando en sus vidas...

“Cuando por primera me hablaron del AULA DE SOLIDARIDAD, pensé que me gustaría participar en un proyecto de hacer algo por los demás.

Ahora con el paso del tiempo, siento que en el Aula aprendí a tomar conciencia de todas la problemática del mundo en que vivimos. Pasé por diversas etapas buscando culpables de todo lo que nos ocurre. Fui consciente del mundo que le vamos a dejar a nuestros hijos, de la pobreza de tantos y de la pasividad del resto, de la imposibilidad de buscar responsables ante la toma de decisiones de las multinacionales e incluso del cada vez menor poder de los gobiernos ante el gran poder de ellas.

Entonces empecé a pensar que el problema estaba en el consumidor final y que nosotros teníamos la fuerza. Si decidíamos comprar tal o cual producto, si decidíamos invertir en tal o cual empresa, podríamos controlar las empresas e incluso obligarlas indirectamente a la erradicación de la pobreza. Al final culpé a la publicidad y pensé que si estuviéramos educados y supiéramos decidir, controlaríamos el mundo y llegué incluso a pensar de que todo dependía de la educación. A más formación mejor futuro. Entonces tropecé con un cartel publicitario que decía “Prometo ser siempre joven” ¡ Nunca hasta ahora alguien me había pedido un compromiso futuro sobre lo imposible! Tirando tanto de la cuerda...se ve demasiado la falsedad de la realidad..

Tal vez llegue un momento que ante la imposibilidad de arreglar el mundo, empecemos por responsabilizarnos del nuestro y de nuestro entorno”.

*Pilar Canal.*

“Me gusta echar la mirada atrás y recordar mis 10 años de aulista. No hay duda de que el Aula ha ido marcando mis decisiones profesionales y ciudadanas.

Me incorporé al primer curso sobre Cooperación al Desarrollo, con Sanahuja; me sumé al grupo de la web y lanzamos la página que nos ha acompañado estos 10 años; aprendí con los amigos del grupo de pobreza y empezamos a investigar con nuestra Empresa Mestiza; compartí con José M<sup>a</sup> el nacimiento de Energías sin Fronteras; acompañé a Ignacio como vicepresidenta, “la vice”, algunos años; y los dos últimos he tenido la suerte de presidir el Aula con Luismi, Nacho, Álvaro, Juan y Andrés como equipo de lujo.

Nuestro lema de lucha contra la pobreza es una brújula que marca el norte de las cosas que hago desde el Aula y fuera del Aula. Las conferencias y los debates que mantenemos son mi “escuela estratégica”, el lugar en el que aprendo lo necesario para

poder trabajar con mejor criterio... ya lo dice nuestro logo "Conocer para cooperar". Los amigos del Aula, nuestros encuentros, son la fuente de energía para recargar pilas, para sentirme acompañada en esa forma diferente con la que nos situamos antes los problemas de pobreza e insostenibilidad.

Además, y esto puede parecer secundario en mi caso es primordial, las cosas que hacemos en el Aula son gratas y divertidas. Me gusta lo que oigo, me gusta la gente que acude, me gusta que seamos tan poca cosa y a la vez tan sólidos.

¡Me encanta cumplir años con el Aula!"

*Ana Moreno.*

"Llegué al Aula de Solidaridad en sus primeros tiempos, yo creo que en cuanto "los pioneros" hicieron la primera convocatoria externa.

Me invitó a asistir un buen amigo mío, que conoció el Aula en sus principios a través de Pablo Osés (que tanta huella nos ha dejado en su paso por la misma). Me dijo que me gustaría los presupuestos de los que partía y las personas involucradas, que él no tenía tiempo suficiente para una nueva actividad y que creía que yo podría aportar mi granito de arena.

Diez años después, el Aula de Solidaridad forma parte importante de mi vida y seguir siendo aulista me ayuda a responder a los desafíos con que la pobreza y la injusticia nos retan cada día.

He vivido las vicisitudes del "Grupo de pobreza", los cursos, ponencias y jornadas que el Aula ha preparado y he tenido el placer y el honor de representarla en muchas otras jornadas y ponencias, así como de trabajar en algunos de los proyectos en los que ha participado el Aula en temas como el de la integración socio-laboral de inmigrantes (la "empresa mestiza"), la brecha digital, la Responsabilidad Social Empresarial o las Alianza Público Privadas para el Desarrollo.

Algunas de las mejores personas que conozco son aulistas y son energía limpia y renovable para mi motor solidario (¡cómo para no aprender algo de energía y sostenibilidad en el Aula!).

¡Feliz cumpleaños Aula! ... ¡y que cumplas muchos más! Porque el Aula de Solidaridad tiene mucho trabajo por hacer y muchos nuevos aulistas por descubrir".

*Luis Miguel Uriarte.*

"Yo no me incorporé al Aula desde sus inicios porque el día a día apenas me dejaba tiempo para nada más. Poder hacer un alto en el frenesí cotidiano, para pensar en otras cosas era un lujo fuera de mi alcance, o al menos eso era lo que yo pensaba. Fue en torno al quinto aniversario cuando me incorporé al Aula de Solidaridad desde mis trabajos en Energía sin Fronteras. Las acciones llevadas a cabo desde Energía sin Fronteras parecían complementarse perfectamente con las reflexiones conjuntas en torno a los temas de desigualdades, consumo responsable y lucha contra la pobreza.

Durante estos años, el Aula de Solidaridad ha sido para mí el sitio de encuentro donde compartir aquellos temas de fondo que no eran fáciles de compartir en nuestra actividad diaria. Significa un alto en el camino desde el que alimentar las ideas de fondo que el día a día no deja aflorar. Ha sido el nutriente necesario para alimentar la actividad diaria con un enfoque claro y una visión nítida, y con el aliciente adicional del apoyo del grupo de amigos que somos los aulistas. Por todo ello, creo que si el Aula de Solidaridad no existiera habría que crearla, y como existe, gracias al esfuerzo y la generosidad de otros compañeros, les agradezco su empeño. No sólo a los actuales aulistas sino también a los que pusieron en marcha la iniciativa y a todos los que durante estos años la han hecho realidad.

Pero también hay que mirar al futuro y preguntarnos como vemos el Aula a futuro. Y yo la veo más comprometida con la acción, sin abandonar la reflexión. Hasta ahora, la reflexión ha ocupado el puesto de honor y han ido creciendo algunas actividades ligadas a la acción, pero más como empeño personal que como plan de grupo. El paso necesario a futuro sería unir la reflexión a la acción. Y esa acción yo la veo con dos vertientes, por un lado la modificación del comportamiento propio y por otro lado, la puesta en marcha de iniciativas concretas que sirvan ,al menos testimonialmente, para comprometernos como grupo en atenuar aspectos concretos de desigualdad y lucha contra la pobreza.

Diez años no son pocos para una iniciativa de este tipo, pero con lo que queda por hacer necesitaremos muchos más.

¡Mi agradecimiento y mis felicitaciones a todos los aulistas!”

*Julio Eisman.*